# BINDNING

## ELLER

# ÅTERKALLELSE

AV

YNGVE ADOLPHSON

STOCKHOLM

P.A. NORSTEDT & SÖNERS FÖRLAG

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548924_0039

# BINDNING

## ELLER

# ÅTERKALLELSE

STUDIER

ÖVER ENSKILDAS VILJEFÖRKLARINGAR

I FÖRVALTNINGSRÄTTEN

Av YNGVE ADOLPHSON

STOCKHOLM

P. A. NORSTEDT & SÖNERS FÖRLAG

© *P. A. Norstedt & Söners Förlag 1961*

BOK- OCH REKLAMTRYCK AB, STOCKHOLM 1961

# INNEHÅLL


Förord . . . . . IV

Avhandlingens uppläggning . . . . . VI

Avhandlingens rubriker . . . . . VII

Förkortningar . . . . . XIII

Avhandling . . . . . 1—274

Exkurser . . . . . 275

Citerad litteratur . . . . . 287

Kronologiskt författningsregister . . . . . 297

Rättsfallsregister . . . . . 312

# FÖRORD

Tentamen i förvaltningsrätt den 10 december 1941 inför professor Robert Malmgren och för juris kandidatexamen vid Lunds universitet länkade mitt intresse till denna gren av juridiken.

Då jag läsåret 1944—45 tjänstgjorde som extra adjunkt vid högre allmänna läroverket i Uppsala, blev professorn i förvaltningsrätt och statsrätt med folkrätt Halvar G. F. Sundberg min lärare för fortsatta studier i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet. Han anvisade mig ämnet om återkallelse i förvaltningsrätten. Tidigast skrev jag om rättskraftsproblem: huruvida myndigheter äga att återkalla, beriktiga eller på annat sätt göra om sina tidigare fattade beslut. Från 1948 har mitt arbete inriktats på återkallelse av enskilds viljeförklaring i förvaltningsrätten. Utan att förakta mina famlande forskningar har professor Sundberg förenat sina egna krav på juridisk stringens och systematik med en förståelse för de svårigheter, som legat i mitt avhandlingsämnes särart, mitt förvärvsarbete och främst min egen begränsning. Vid flera tillfällen har han uppmanat mig att icke giva tappt. Han har läst denna doktorsavhandling i manuskript och därefter såsom alltid givit mig råd och anvisningar till övervägande.

Jan Hellner, professor i försäkringsrätt vid Stockholms universitet, har haft godheten att läsa denna avhandling i manuskript och att därefter giva mig åtskilliga tankeställare.

Under läsåret 1958—59 åtnjöt jag doktorandstipendium från Juridiska fakulteten i Uppsala, medan jag var ledig från innehavd adjunktstjänst. Fakulteten samt Statens samhälls- och rättsvetenskapliga forskningsråd ha tilldelat mig anslag för renskrivning av manuskript.

Mina studier ha berikats och stimulerats, då jag deltagit i många olika rättsvetenskapliga seminarier vid Uppsala universitet och Stockholms högskola.

Rektor Gunnar Wernberg vid högre reallläroverket å Norrmalm och mina kolleger där ha låtit mig förnimma sitt intresse för mina rättsvetenskapliga studier, medan vi gemensamt arbetat i skolans vardag. Som blinkfyrar vid vägen har jag erfarit mina många elevers in-

tresse för samhällslära och historia, svenska språket och skönlitteraturen samt åtskilliga elevers vänliga ehuru icke uttalade förhoppning: ". . . skall, hur långt än öknen räckte, / du Jordanen nå till slut". Uno Svedin i ring R IV b vid samma läroverk har i tusch utfört den skiss över patentansökning, som finnes s. 233.

Förste amanuensen, juris studeranden Leif Carbell har läst korrektur och gjort visst kontrollarbete.

Min hustru har tålmodigt översett med att mina forskningar under tolv år inkräktat på familjelivet. Henne och min faders minne tillägnas denna doktorsavhandling.

Till alla dessa nämnda samt många onämnda går nu och framdeles min djupa och vördsamma tacksamhet.

Stockholm den 1 december 1960.

*Yngve Adolphson*

# AVHANDLINGENS UPPLÄGGNING

I. Orientering.

II. En principiell del: frågor om likställdhet och allmänintresse.

III. Rättsreglernas konstruktioner, ändamål och objekt äro riktpunkter, då rättsmaterialet redovisas och analyseras.[1]

IV. En allmän del. Tillika en sammanfattning. — De enskildas rättsskydd: myndigheternas rättsliga avtalsmöjlighet, viljeförklaringarnas rättsgiltighet samt verkställighet. Sätt att återkalla viljeförklaringar.

V. Rättssystematiska riktlinjer. — Viljeförklaringarnas typologi med avseende på deras innehåll samt plats i förvaltningsprocederet.

Till avhandlingen ha fogats två exkurser: en språkligt stilistisk och en sociologiskt inriktad.

[1] Motiv för avdelning III:s disposition givas s. 108 not 124 och s. 145.

# AVHANDLINGENS RUBRIKER


I. Inledning . . . . . 1
1. En orientering över enskildas återkallelse av viljeförklaringar till myndigheter . . . . . 1
2. Ett metodiskt spörsmål: den konkreta rättssituationen, abstrakta situationstyper och allmänna rättsprinciper . . 7
3. Bindning, återkallelse och verkställighet. Frågeställningar och problematik inför enskildas viljeförklaringar i förvaltningsrätten . . . . . 9
4. Något om förvaltningsrättens myndigheter och andra organ för offentlig förvaltning . . . . . 12

II. Frågor om likställdhet och allmänintresse . . . . . 14
1. De motstående subjektens likställdhet i vissa avtal och överenskommelser mellan enskilda personer och offentliga organ. Tillika om frivilligheten i de enskildas viljeförklaringar . . . . . 15
§ 1. Några principiella synpunkter på s. k. stadsplaneavtal 20
§ 2. 1942 och 1947 års prisregleringslagar: avtal mellan, å Kungl. Maj:ts och kronans vägnar, priskontrollnämnden samt branschorganisationer och andra enskilda subjekt. Allmän prisregleringslag 1 juni 1956 . . . . . 22
§ 3. Riksbanken och enskilda kreditinstitut: avtal, överenskommelser och ensidiga rekommendationer . . . . 27
§ 4. 1952 års överenskommelse om läroverkslärarnas lönegradsplacering: parternas likställdhet, då detta löneavtal blev till, och då statsorganen genomförde avtalet . . . . 32
2. Om allmänintresse . . . . . 41
§ 1. Huru allmänintresset manifesteras i lagstiftningen . . . 41
§ 2. Allmänintresse kontra avtal mellan myndighet och enskild 48
§ 3. Vilket är begreppsmässigt att föredraga: allmänintresse — eller rättsregelns ändamål? . . . . . 53

III. Förvaltningsrättens konstruktioner med enskildas viljeförklaringar för att förverkliga bestämda ändamål. Huru de enskilda bindas av sina viljeförklaringar till myndigheter och andra organ . . . . . 60

A. Förmögenhetsrättsliga objekt.
1. För att binda enskilda enligt deras viljeförklaringar kunna myndigheter och andra offentliga organ vara hänvisade till att nyttja uteslutande den privata förmögenhetsrättens avtal och andra rättsinstitut . . . 60
2. Upphandling och arbeten för statens behov . . . . 66
§ 1. Något om förvaltningsrättsliga avtal i fransk rätt (contrats administratifs) . . . . . 66
§ 2. 1952 års upphandlingskungörelse samt andra rättsregler för statens upphandling, arbeten och försäljning av lös egendom . . . . . 68
a. Formen och senaste dagen för anbuds avgivande. — Vid vilken tidpunkt bli parterna bundna till avtal? Återkallelse av anbud . . . . . 69
b. Två specifikt offentligrättsliga drag . . . . . 71
ba. Handlingarnas offentlighet . . . . . 71
bb. JO och MO utgöra i ärenden enligt upphandlingskungörelsen ett rättsskydd för enskilda . 73
c. Andra karakteristika: Klagan. — Jävsbestämmelser. — Särskilda lojalitetsförpliktelser åvila leverantör och entreprenör. — Rättshistoriskt föreligger en offentligrättslig tradition . . . . . 73
d. Föreligga enligt upphandlingskungörelsen privaträttsliga avtal eller förvaltningsrättsliga avtal eller offentlig förvaltning — eller gäller det blott en förvaltningsrättslig modifiering av den privata förmögenhetsrätten? . . . . . 75
3. Även för sådana fall då visst ändamål säkerställes genom ensidig reglering, kan lagstiftningen kräva eller anbefalla eller förutsätta, att myndigheten dessförinnan skall söka uppnå en frivillig uppgörelse med den enskilde — utan hot eller maktdemonstration . . . 76
§ 1. Patentlagstiftning, förvärv av mark för stärkande av ofullständigt jordbruk, byggnads- och väglagstiftning samt civilförsvaret — här väsentligen frågor om ersättning åt enskilda rättsinnehavare . . . . . 76
§ 2. Lagstiftningen om naturskydd, skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader och om fornminnen: fridlysning dels med enskild sakägares samtycke, dels mot hans vilja . . . . . 79
§ 3. Skriftlig överenskommelse mellan lantbruksnämnd och enskild enligt 1947 års uppsiktslag: ett försök till frivillig uppgörelse utgör en nödvändig förutsättning för att länsstyrelsen skall äga att besluta i samma ärende 86

4. Enskildas skriftliga förbindelser kunna i författningarna ha uppställts som villkor för att enskilda skola av staten erhålla tillstånd, lån, statlig lånegaranti, statsbidrag eller ersättning av allmänna medel. Conditio juris . . . . . 91
§ 1. Enskilds utfästelse enligt 1955 års jordförvärvslag . 91
§ 2. 1948 års skogsvårdslag: tillstånd, förbud och föreskrifter alternera med skriftliga överenskommelser och förbindelser . . . . . 93
§ 3. Statens åtgärder för rationalisering av jordbruket samt statligt stöd åt skogsbruket: kontrakt och skriftliga förbindelser . . . . . 97
§ 4. Smittsamma sjukdomars bekämpande bland husdjuren — statens maktbud och enskildas frivilliga medverkan enligt åtagande . . . . . 105

B. Viljeförklaringarna avse person och personliga angelägenheter — men icke omedelbart ekonomiska objekt. Ansökning, medgivande, samtycke och avtal. Återkallelse samt verkställighet mot den enskildes aktuella vilja.

1. Lagarna om sterilisering, kastrering samt avbrytande av havandeskap . . . . . 108
§ 1. Medborgarens relevanta viljeförklaring . . . . . 111
§ 2. Må utskrivning eller permission från sinnessjukhus eller annan anstalt förbindas med villkor om sterilisering? . . . . . 115
§ 3. Ärendenas anhängiggörande — initiativrätt . . . 120
§ 4. Återkallelse av samtycke: myndighetsbeslutets verkställbarhet . . . . . 121

2. Samtycke, medgivande och avtal enligt 1924 års barnavårdslag . . . . . 124
a. Skyddsuppfostran: föräldrars samtycke enligt barnavårdslagen (BvL) 25 § 1 mom. kan icke återkallas . . . . . 125
§ 1. Varför kan föräldrasamtycke enligt BvL 25 § 1 mom. icke återkallas? . . . . . 127
§ 2. Vilka krav skola ställas på ett bindande föräldrasamtycke? . . . . . 130
§ 3. Hur sker verkställighet, sedan föräldrar ha lämnat sitt skriftliga samtycke till verkställande av barnavårdsnämndens beslut? . . . . . 133

b. Samhällsvård: omhändertagande kan ske blott med föräldrarnas medgivande, och medgivandet kan närhelst i viss ordning återkallas . . . . . 136
c. Uppfostringsavtal mellan barnavårdsnämnd och fosterföräldrar . . . . . 138
d. Avtal om enskildas ersättningsskyldighet enligt barnavårdslagen . . . . . 141

C. Offentliga ämbeten och tjänster . . . . . 144

1. Det tillsättningsförfarande, som staten har reglerat genom författningar, med bestämd ansökningstid och bestämt tjänsteförslag: återkallelse av ansökning, återkallelse av återkallelse . . . . . 148
a. Kyrkomusikertjänster . . . . . 150
b. Domprost-, kyrkoherde- och komministertjänster . 152
c. Lärartillsättning enligt 1958 års allmänna skolstadga . . . . . 159
d. Tjänster, som tillsättas av centralt statsorgan . . 163
§ 1. Om rättsverkan av att en tjänst ledigförklaras och att enskild söker tjänsten.
aa. Sökande har ingen ovillkorlig rätt till tjänsten: även utan särskilt lagstadgande kan tillsättningsförfarandet avbrytas . . . . . 163
bb. Sökande kan fritt återkalla, intill dess tjänsten har tillsatts; såsom utnämnd kan han komma att begära avsked . . . . . 166
§ 2. Det tillkommer myndighet att bevilja tjänstemannen avsked eller entledigande . . . . . 169
§ 3. Två fall av återkallelse av ansökning om förtidsavsked eller entledigande . . . . . 172
§ 4. Återkallelse av återkallelse. — Vad betyder därvid tjänsteförslag? . . . . . 174

2. Anställande i offentlig tjänst genom kontrakt eller andra individualavtal eller efter enskilds eget åtagande 179
§ 1. Typexempel, hämtade från författningar och praxis . . . . . 180
a. Försvaret . . . . . 180
aa. "Efter eget åtagande", etc. . . . . 180
bb. Hemvärnskontrakt . . . . . 182
cc. Kontraktsanställning på aktiv stat . . . . . 184

b. Distriktsbarnmorskor och s. k. avtalsbarnmorskor 190

§ 2. I vad mån utlösas eller gälla specifika rättsverkningar av enskildas viljeförklaringar i dylika kontrakt och avtal? . . . . . 191

3. Tjänstemännens underkastelse under ett nyutfärdat avlönings- eller pensionsreglemente . . . . . 194

a. Lagstiftningens olika konstruktioner för att det nya reglementet skall vinna tillämpning . . . . . 194

b. Underlåtenhet att göra lagstadgad anmälan (konkludent viljeförklaring) . . . . . 200

c. Återkallelse av uttrycklig anmälan om underkastelse 202

IV. En allmän del. Tillika en sammanfattning . . . . . 208

1. Frågor om de enskildas rättsskydd: i vad mån tryggas deras positioner? . . . . . 208

§ 1. Myndigheternas rättsliga möjlighet att sluta avtal med enskilda och att handla på grund av enskildas åtaganden är icke obegränsad . . . . . 208

§ 2. Vilka rättsgiltighetskrav ställas på enskildas bindande viljeförklaringar? I vilken ordning prövas rättsgiltigheten? . . . . . 217

§ 3. Tvångsmedel och deras rättsliga begränsning, då myndighets beslut skall verkställas mot den enskildes aktuella vilja och då fullgörande av enskilds utfästelse till myndighet skall framtvingas . . . . . 225

2. Olika sätt att återkalla . . . . . 231

a. Besvärsmedlens roll, då en patentsökande vill återkalla 231

§ 1. Att utbryta ett patentanspråk och att stryka ett sådant utgöra former av återkallelse . . . . 234

§ 2. Återkallelse av återkallelse samt rättelse av skrivfel . . . . . 237

b. Andra sätt att återkalla, främst genom konkludenta handlingar . . . . . 241

V. Rättssystematiska riktlinjer . . . . . 247
1. Viljeförklaringarnas innehåll . . . . . 247
a. Något om civilrättens begrepp, avtal och annan rättshandling . . . . . 247
b. Enskilda och myndigheter: avtal — överenskommelse — enskilds utfästelse, åtagande och dylik ensidig rättshandling — hans samtycke — ansökning — anmälan 248
2. Viljeförklaringarnas plats i förvaltningsprocederet kan belysa frågan om bindning eller återkallelse. Schema över framställningen i detta avsnitt . . . . . 254
A. Anhängiggörande ansökning . . . . . 255
B. Anhängiggörande besvär . . . . . 260
C. Då samtycke av enskild kräves före visst myndighetsbeslut . . . . . 263
D. Avtal eller överenskommelse mellan myndighet och enskilt samt enskilds utfästelse till myndighet . . . 267
a. Enligt civilrättens normer: bindande rättshandlingar . . . . . 268
b. Mera specifikt offentligrättsliga (förvaltningsrättsliga) bindningar . . . . . 269
E. Enskildas ensidiga rättshandlingar i förvaltningsrätten 273
F. Enskilds s. k. nöjdförklaring . . . . . 274

Till avhandlingen ha fogats två exkurser:

1. Språkhistoriska och stilistiska anteckningar om sämja — överenskommelse/överenskomma — avtal/avtala; samtycke/samtycka, utfästa samt andra språkuttryck, som kunna inrymma enskildas viljeförklaringar . . . . . 275
2. Något om den sociala och den politiska verkligheten bakom 1952 års konflikt och överenskommelse om läroverkslärarnas lönegradsplacering . . . . . 279

# FÖRKORTNINGAR

| | |
|---|---|
| ADD | Arbetsdomstolens domar. 1929 —. (Stockholm 1930 —.) |
| AK | Andra kammaren. |
| Akad. avh. | gradualavhandling. |
| ALU | Andra lagutskottet. |
| Ao | Löneplan A, ordinarie statlig tjänst (beställning), tillsatt medelst fullmakt eller konstitutorial. |
| Bet. | Betänkande, avgivet av ett riksdagsutskott. |
| BihRProt | Bihang till riksdagens protokoll. |
| BL | Byggnadslag 30 juni 1947. |
| BrL | Brandlag 15 juli 1944. |
| BS | Byggnadsstadga 30 juni 1947. |
| BU | Bankoutskottet. |
| BvL | Lag 6 juni 1924 om samhällets barnavård och ungdomsskydd (barnavårdslag). |
| Ca | civil tjänst eller civilmilitär beställning, löneplan nr 1, ordinarie statlig anställning genom fullmakt eller konstitutorial; motsvarar numera Ao. |
| CFL | Civilförsvarslag 15 juli 1944 (nr 536). |
| Diss. | dissertation, (disputations)avhandling. |
| E, ED | Kungl. Ecklesiastikdepartementet. |
| E. o. | extra ordinarie. |
| ExprL | Lag 12 maj 1917 om expropriation. |
| F, Fi | Kungl. Finansdepartementet. |
| FB | Föräldrabalk 10 juni 1949. |
| FK | Första kammaren. |
| FLU | Första lagutskottet. |
| FolksksemSt | Kungl. Maj:ts stadga 30 juni 1958 (nr 427) för folkskoleseminarierna. |
| FolkskSt | Kungl. Maj:ts förnyade stadga 26 sept. 1921 (nr 604) angående folkundervisningen i riket. |
| FSB | Försvarets socialbyrå. |
| FT | Förvaltningsrättslig tidskrift. Stockholm 1938 —. |
| FV | Flygvapnet. |
| GB | Giftermålsbalk 11 juni 1920. |
| GentullSt | Kungl. Generaltullstyrelsen. |
| H. a. | högre allmänt (allmänna), om läroverk. |
| HB | Handelsbalken i 1734 års lag. |
| HemvärnsK | Kungl. Maj:ts kungörelse 30 juni 1947 (nr 673) om hemvärnets organisation och uppgifter m. m. (hemvärnskungörelse). |

| | |
|---|---|
| HD | Konungens högsta domstol; högsta domstolen. |
| HovR | Hovrätt(en). |
| Hv | Hemvärnet. |
| Indmin. | Indenrigsministeriet i Danmark. |
| JB | 1734 års jordabalk. |
| JDL | Lag 18 juni 1926 om delning av jord å landet. |
| JFT | Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland. Årg. 1: 1865 —. Helsingfors. |
| JK | Justitiekansler(n). |
| JO | Riksdagens justitieombudsman; Justitieombudsmannens ämbetsberättelse. |
| JoD | Kungl. Jordbruksdepartementet. |
| JordförvL | Lag 3 juni 1955 om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet (jordförvärvslag). |
| JoU | Jordbruksutskottet. |
| K | Kunglig(t), Kungl. Maj:ts (om exempelvis ett reglemente). |
| KammarR | Kungl. Kammarrätten. |
| KastrK | Kungl. Maj:ts kungörelse 26 maj 1944 med tillämpningsföreskrifter till lagen den 24 mars 1944 om kastrering. |
| KastrL | Lag 24 mars 1944 om kastrering. |
| KB | Konungens befallningshavande; motsvarar enligt modernare skrivsätt länsstyrelsen. |
| KBr, KCBr, KCirk | Kungl. Maj:ts cirkulär(brev). |
| KF | Kungl. Maj:ts förordning. |
| KInstr | Kungl. Maj:ts instruktion. |
| KK | Kungl. Maj:ts kungörelse. |
| KKL | Konkurslag 13 maj 1921. |
| KL | Kommunallag 18 dec. 1953. |
| K. M:t, Kungl. Maj:t | Kungl. Majestät i statsrådet. |
| KPr | Kungl. Maj:ts proposition. |
| KRegl | Kungl. Maj:ts reglemente. |
| Kskr | Kyrkomötets skrivelse. |
| KSt | Kungl. Maj:ts stadga. |
| KSU | Sammansatt konstitutions- och statsutskott. |
| KÅ II | Kammarrättens årsbok. Avd. 2. Referat av socialvårdsmål m. m. KÅ II ingår fr. o. m. årg. 17: 1941 i Socialvårdsmål. Stockholm. Jfr SM. |
| LAV | Lag 30 juni 1943 om allmänna vägar. |
| Lgr | lönegrad. |
| LO | Landsorganisationen i Sverige. |
| LR | Läroverkslärarnas riksförbund. |
| LT | Landskommunernas tidskrift. Årg. 1: 1920 —. Stockholm. |
| MO | Riksdagens militieombudman; Militieombudsmannens ämbetsberättelse. |

| | |
|---|---|
| N | Tidskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning (siffrorna angiva årgång och sida). Utg. av Chr. Naumann. Årg. 1: 1864—88. |
| NAT | Nordisk Administrativt Tidsskrift. Udg. af Det nordiske administrative forbund. København 1920 —. |
| NaturskyddsK | Kungl. Maj:ts kungörelse 30 dec. 1952 med närmare bestämmelser rörande tillämpningen av naturskyddslagen. |
| NaturskyddsL | Naturskyddslag 21 nov. 1952. |
| NJA | Nytt juridiskt arkiv, avd. I (siffrorna angiva årgång och sida). Stockholm 1874 —. |
| NJSt | Nordisk juriststämma. |
| N. Rev. | Nedre Justitierevisionen. |
| NvL | Lag 27 juli 1954 om nykterhetsvård. |
| PatF | Kungl. Maj:ts förordning 16 maj 1884 angående patent. |
| Prop. | Kungl. Maj:ts proposition; propositionen. |
| PV | Kungl. Patent- och Registreringsverket. |
| RB | Rättegångsbalk 18 juli 1942. |
| Regl | Reglemente. |
| RegR | Konungens regeringsrätt; Regeringsrätten. |
| RF | Kungl. Maj:ts och rikets ständers fastställda Regeringsform, dat. 6 juni 1809; regeringsform. |
| RProt | Riksdagens protokoll. |
| RR | Rådhusrätt(en). |
| Rskr | Riksdagens skrivelse. |
| RÅ | Regeringsrättens årsbok (ref. betyder referat, vilket angives med nummer; notisfall rubriceras med departement och nummer). Årg. 1: 1909 —. Stockholm 1912 —. |
| S | Kungl. Socialdepartementet. |
| Saar | Statens allmänna avlöningsreglemente 30 juni 1948 (nr 436). |
| SACO | Sveriges akademikers centralorganisation. |
| SALU | Sammansatt stats- och andra lagutskott. |
| SAOB | Ordbok över svenska språket, utgiven av Svenska akademien. |
| SFS | Svensk författningssamling. |
| SL | Strafflagen den 16 febr. 1864. |
| SM | Socialvårdsmål. Referat av socialvårdsmål avgjorda i regeringsrätten. Utgivna av numera Svenska socialvårdsförbundet. Jfr KÅ II. |
| SOU | Statens offentliga utredningar. |
| SR | Statstjänstemännens Riksförbund. |
| SST | Svenska stadsförbundets tidskrift. Årg. 1: 1909 —. Stockholm. |
| SterK | Kungl. Maj:ts kungörelse 13 juni 1941 med tillämpningsföreskrifter till lagen den 23 maj 1941 om sterilisering. |
| SterL | Lag 23 maj 1941 om sterilisering. |
| StvT | Statsvetenskaplig tidskrift för politik, statistik, ekonomi. Årg. 1: 1897—99, Uppsala 1899; Lund 1900 —. |

| | |
|---|---|
| SU | Statsutskottet. |
| SvJT | Svensk Juristtidning. Årg. 1: 1916 —. Stockholm. Rf betyder i detta sammanhang referatsamlingen. |
| SäU | Särskilt utskott. |
| TBU | Tidskrift för barnavård och ungdomsskydd. Utg. av numera Svenska socialvårdsförbundet. Årg. 1: 1926 —. Stockholm. |
| TCO | Tjänstemännens Centralorganisation. |
| TF | 1949 års tryckfrihetsförordning. |
| TfR | Tidsskrift for rettsvitenskap (Oslo). 1888 —. |
| TfSL | Tidning för Sveriges Läroverk. Organ för LR. |
| TL | Tjänstemeddelanden rörande lantförsvaret. |
| TLU | Tredje lagutskottet. |
| TS | Tjänstemeddelanden rörande sjöförsvaret. |
| UL | Utsökningslag 10 aug. 1877. |
| Und. | underdånig (om skrivelse till Konungen). |
| U. p. a. | utan personlig ansvarighet (om ekonomisk förening). |
| UpphK | Kungl. Maj:ts kungörelse 6 juni 1952 (nr 496) om upphandling och arbeten för statens behov m. m. (1952 års upphandlingskungörelse). |
| UppsiktsL | Lag 30 juni 1947 om uppsikt å jordbruk. |
| VL | Vattenlag 28 juni 1918. |
| ÖÄ | Överståthållarämbetet. |

# I

# INLEDNING

## 1. En orientering över enskildas återkallelse av viljeförklaringar till myndigheter.

a.

*Att återkalla* eller *icke återkalla* — därom kan bliva fråga för den enskilde i olika förvaltningsrättsliga sammanhang.

Ämnesläraren R har sökt en adjunktstjänst men återkallat sin ansökning, sedan han erhållit rektors förord till tjänsten. Efter det skolöverstyrelsen hade föreslagit två andra sökande att i första respektive andra rummet utnämnas, vilket förslag kungjordes i Post- och inrikes tidningar, återkallade R sin återkallelse. Kunde R komma i fråga vid tjänstens tillsättande? Ja — R utnämndes av Kungl. Maj:t den 16 maj 1947 till tjänsten.

Leg. tandläkaren B for, enligt vad han själv uppgav, på en vetenskaplig forskningsresa till Afrika. Dessförinnan hade han sökt en professur vid tandläkarhögskolan i Malmö — och även återkallat ansökningen. Senare anhöll B, att ansökningen måtte få upptagas till vederbörlig prövning, utan hinder av att den hade återkallats. Men nej — Kungl. Maj:t fann den 15 okt. 1948 ej skäl bifalla B:s framställning.

Bibliotekarien T hade i vederbörlig ordning sökt en tjänst som förste bibliotekarie vid universitetsbibliotek. Emellertid återkallade han ansökningen, därför att, enligt vad han själv uppgav, bibliotekschefen hade rått honom därtill. Denne bestred för sin del, att han hade utövat någon påtryckning. Kungl. Maj:t biföll den 9 april 1954 T:s framställning, att hans återtagna ansökan till nämnda tjänst åter skulle äga giltighet.

Alla dessa tre fall avsågo *återkallelse av återkallelse* av ansökning till ordinarie statstjänster.

En patentansökning har återkallats. Därvid har emellertid av förbiseende den återkallande förväxlat numren å sina två samtidigt gjorda patentansökningar. Patent- och registreringsverket har genom beslut förklarat den återkallade ansökningen förfallen. På sökandens be-

svär över detta beslut undanröjde regeringsrätten (RegR) beslutet och återförvisade målet till ämbetsverket för förnyad behandling.[1]

Patent har sökts av två gemensamt. Vilken inverkan fick den omständigheten, att den ene för sin del återkallat ansökningen utan att ha överlåtit sin rätt på den andre? Mot den andres bestridande ägde medsökanden icke återkalla den gemensamma ansökningen.[2]

Ett barns föräldrar ha lämnat sitt skriftliga samtycke till att deras barn omhändertages för skyddsuppfostran. Sådant samtycke till verkställighet av barnavårdsnämndens beslut kan icke återkallas.[3]

År 1934 ändrades 1907 års lag angående civila tjänsteinnehavares rätt till pension så, att pensionsåldern sänktes. Därvid utfärdades bl. a. den övergångsbestämmelsen, att äldre föreskrifter skulle gälla beträffande dåvarande tjänsteinnehavare, såvida ej denne inom viss tid gjorde anmälan om de nya bestämmelsernas tillämpning å honom. Sedan häradshövding O år 1935 hade gjort en sådan anmälan, ägde han icke att år 1942 återkalla denna.[4]

Kyrkorådet hade upprättat tjänsteförslag till en organist- och kantorsbefattning. En sökande, som ej hade kommit med på förslaget, begärde att återfå sina ansökningshandlingar. Skulle han därigenom anses ha återkallat sin ansökning till befattningen, då ett andra tjänsteförslag upprättades? Nej.[5] — Men sedan en änka hade tillstyrkt, att taxeringsintendentens besvär måtte bifallas, fann RegR, att hon därigenom måste anses ha återkallat dödsboets framställning om skattebefrielse.[6]

I en tidningsnotis dök upp följande återkallelseproblem:

I går lyste det i Österhaninge kyrka för tredje gången mellan en Handenflicka och en Enskedepojke. I dag hade de planerat att gifta sig.

Flickan har inte fyllt 21 år och har därför giftomannasamtycke underskrivet av fadern och modern. Dagen innan det lyste för tredje gången ändrade fadern sin inställning till de unga tus förening och bad prästen att få ta tillbaka giftomannasamtycket.

Sedan prästen rådfrågat stiftets kyrkorättslige expert, kyrkoherde Torsten Wanngård, gav han fadern det beskedet att lysningen inte kunde avbrytas.[7]

[1] RÅ 1915 F 191; liknande fråga i RÅ 1922 H 76. Man jämföre RÅ 1940 H 5 och 6.
[2] RÅ 1934 ref. 65.
[3] RÅ 1943 ref. 54.
[4] NJA 1946 s. 731.
[5] RÅ 1939 E 26.
[6] RÅ 1952 Fi 142.
[7] Expressen den 7 april 1952.

Alla dessa situationer giva konkreta exempel på vad jag menar med enskildas återkallelse av viljeförklaringar till myndigheter. Med avsikt har jag hämtat exemplen från vitt skilda områden av förvaltningsrätten: en mångfald av viljeförklaringar med eller utan enhet.

Av de olika frågeställningarna framgår, att enskildas återkallelse av sådana viljeförklaringar både har praktisk betydelse och erbjuder teoretiskt intresse.

b.

I relativt ringa utsträckning reglerar *lagstiftningen* frågan om enskildas återkallelse: huruvida återkallelse kan ske, sättet för återkallelse och rättsverkan av återkallelse.

Till organisttjänst upprättar domkapitlet ett förslag å tre behöriga sökande, varefter val förrättas av kyrkorådet. Om sökandes möjlighet att återkalla givas i kyrkomusikerstadgan den 2 juni 1950 (nr 375) — efter ändring 1958: 369 —, 30 § 4 mom. första och andra styckena, följande bestämmelser:

På förslag uppförd sökande äger icke återkalla sin ansökan utan domkapitlets medgivande. Sådant medgivande må lämnas endast om särskilda skäl därtill äro.

Den som genom lagakraftägande beslut utsetts till innehavare av organisttjänst, skall anses obehörig till annan sådan tjänst, som han sökt före tillsättningen. Han skall omedelbart underrätta vederbörande kyrkoråd om tillsättningen.

Då domprost-, kyrkoherde- eller komministertjänst skall tillsättas efter val, begränsar lagen den 25 okt. 1957 (nr 577) om prästval, 17 §, sökandes rätt att återkalla:

Präst, som uppförts på förslag, må ej frånträda detta före valet, utan så är att han erhållit annan befattning.

Efter valet må präst, som ej erhållit högsta röstetalet, frånträda förslaget.

Från den 1 juli 1958 gäller allmän skolstadga den 23 maj 1958 (nr 387). Enligt 5 kap. 13 § skall återkallelse av ansökan till ordinarie lärartjänst göras skriftligen hos den myndighet, som har att tillsätta tjänsten, eller, i fråga om tjänst som tillsättes av Kungl. Maj:t, hos ecklesiastikdepartementet.[8] Och återkallelse av ansökan till icke-

[8] Motsvarande bestämmelse i KSt 30 juni 1958 (nr 427) för folkskoleseminarierna, 126 § 5 mom.

ordinarie lärartjänst skall göras skriftligen hos skolstyrelsen (6 kap. 10 § 3 mom.).[9]

Ur lagar och författningar, som i övrigt reglera eller omnämna återkallelse av enskildas viljeförklaringar, må nämnas följande.

KF 16 maj 1884 ang. patent, 7 §, föreskriver bl. a., att om sökande av patent icke inom viss tid till patentmyndigheten inbetalar en s. k. utfärdningsavgift, skall ansökningen avföras såsom återtagen.

Ansökan om alkoholmissbrukares tvångsintagning å allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare göres hos länsstyrelsen av den kommunala nykterhetsnämnden och, under vissa förutsättningar, av polismyndigheten i orten: lag 27 juli 1954 om nykterhetsvård, 10 § 1 mom. Ifall ansökan om sådan tvångsintagning har grundats på att någon är farlig för annans personliga säkerhet eller kroppsliga eller själsliga hälsa eller för eget liv, utgör återkallelse av ansökningen ej hinder för länsstyrelsen att fortsätta med ärendets handläggning (20 §). Denna begränsning av återkallelsemöjligheten inverkar i sin tur på de enskildas möjlighet att återtaga sin anmälan till myndighet, som gjort ansökningen.

Vattenlag 28 juni 1918, 10 kap. 11 §, stadgar om återkallelse av ansökning om syneförrättning rörande inrättande av allmän flottled. Och samma lag, 10 kap. 48 och 58 §§, innehåller bestämmelser om återkallelse av ansökning om syneförrättning rörande företag enligt 3 kap. (Om vattenreglering), 7 kap. (Om torrläggning av mark genom dikning, vattenavledning eller invallning) och 8 kap. (Om avloppsvatten).

Enligt lag 18 juni 1926 om delning av jord å landet, 3 kap. 4 § anses för visst fall ansökning om laga skifte återkallad.

Konkurslag 13 maj 1921, 18 §, bestämmer, att konkursansökning icke må återkallas, sedan beslut om gäldenärens försättande i konkurs meddelats. Enligt 161 § äger gäldenären återtaga ackordsförslag, så länge det ej är av borgenärerna prövat.

Nöjdförklaring, som har avgivits i enlighet med lag 21 dec. 1945 om verkställighet av frihetsstraff m. m., må icke återtagas. Och har den dömde, innan förklaringen avgives, fullföljt talan mot domen i fråga om honom ådömt ansvar, skall denna talan anses återkallad genom förklaringen (12 §). Liknande bestämmelser finnas i lag 22 juni 1939 om villkorlig dom, 24 § andra stycket.

[9] Jfr FolksksemSt 134 § 4 mom.

Om nöjdförklaring stadgas i lag 4 juni 1913 (nr 159) ang. förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning, 14 § första stycket:

Förklarar före besvärstidens utgång såväl tullfiskalen som varuägaren hos generaltullstyrelsen sig åtnöjas med styrelsens jämlikt 6 eller 8 § meddelade beslut, skall detsamma såsom lagakraftvunnet anses.[10]

Inom processrätten regleras kärandens återkallelse av sin talan genom RB 13: 5 och nedläggande av allmänt åtal genom RB 20: 9. Om återkallelse av talan, som fullföljes i högre rätt, stadga RB 50: 25, 51: 24 och 55: 15, om återkallelse av besvärstalan RB 52: 12 och 56: 12. RB 22: 6 avser nedläggande av åtal, när i samband därmed föres talan om enskilt anspråk.

RB 13: 5 lyder:

Återkallar käranden sin talan, sedan svaranden ingått i svaromål, och är saken sådan, att förlikning därom är tillåten, skall, om svaranden yrkar det, målet dock prövas.

Är saken ej sådan, som i första stycket sägs, och återkallar käranden, sedan dom fallit, utan svarandens samtycke sin talan, vare återkallelsen utan verkan.

Lagen den 22 dec. 1943 om arrendators förköpsrätt stadgar, att arrendators talan om förköp ej, utan köparens medgivande, må återkallas (4 § andra stycket). I detta fall är fråga om en processuell viljeförklaring: denna lags bestämmelse överensstämmer med grunden för vad RB 13: 5 stadgar om kärandens återkallelse av talan i tvistemål. Man jämföre lagen den 30 juni 1947 om kronans förköpsrätt, 6 §, vilken lag emellertid numera är upphävd genom lagen den 3 juni 1955 om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet (jordförvärvslag).

Lag 12 maj 1917 om expropriation giver utförliga bestämmelser om återkallande av expropriationsanspråk, 61 och 62 §§.[11]

Ärvdabalken den 12 dec. 1958, 10 kap. Om upprättande och återkallelse av testamente, säger bl. a.: Utfästelse att ej återkalla testamente är icke bindande (5 § andra stycket). Samma bestämmelse fanns i 1930 års lag om testamente (nr 104), 2: 5 sista stycket.

[10] Lagändring enligt SFS 1960: 420 gäller från den 1 januari 1961: en av generaltullstyrelsen förordnad befattningshavare har satts i tullfiskalens ställe.

[11] Jfr NJA 1926 s. 250. Yrkande om skadestånd på grund av expropriationsanspråk, som återkallats.

I lagstiftningen har en allmän förmögenhetsrättslig regel funnit uttryck: förvaltningsuppdrag kan när som helst återkallas. Detta betyder, att den enskilde icke lagligen kan avsäga sig denna rätt.[12]

Vad visar det, att lagstiftningen i vissa fall förklarar återkallelse sakna verkan eller äga verkan blott under beskrivna förutsättningar?

Generellt visar en uttrycklig bestämmelse om återkallelse, att lagstiftningen har haft anledning att uppmärksamma frågan om återkallelse, därför att frågan i detta särskilda fall befunnits äga rättslig eller praktisk betydelse.

Syftet kan framgå av själva bestämmelsen om återkallelse. Därutöver har man att efterforska det i lagmotiven eller andra förarbeten.

Genom bestämmelserna mot eller om enskildas återkallelse av viljeförklaringar vill lagstiftningen skydda bestämda intressen eller grunda en bestämd fördel för någon, exempelvis kommunal eller kyrklig valrätt enligt kyrkomusikerstadgan resp. prästvalslagen. Vidare kan det gälla att rättsligt skydda medsökandes eller medintressenters situation i stora ekonomiska företag av allmännyttig karaktär, såsom enligt bestämmelserna i vattenlagen och jorddelningslagen, eller att trygga annan borgenärs situation enligt konkurslagen 18 §. Ytterligare kan bestämmelsen om återkallelse avse att värna säkerheten till kropp, själ eller liv enligt lagen om nykterhetsvård — eller utgöra blott en praktisk ordningsfråga enligt allmänna skolstadgan. Ett syfte kan vara att möjliggöra en snabb verkställighet av straff eller åtgärd: enskilds nöjdförklaring.

Slutligen, också nämnt som orienterande exempel, kan det ligga process- och förvaltningsekonomiska skäl bakom lagstiftning om enskilds återkallelse — eller kan bestämmelsen uttrycka en allmän förmögenhetsrättslig regel eller ett rättsbegrepp såsom testamente.

[12] Se GB 8: 7 st. 2 och *Gunvor Wallin,* Om avtal mellan makar. Akad. avh. Lund 1958. S. 52.
Se vidare *Almén* och *Eklund*, Lagen om avtal. 6 uppl. Stockholm 1954. Det gäller kommentar till lagens bestämmelser om återkallelse av fullmakt, a. a. s. 66 f. Men man märke 7 uppl., 1960, s. 59.
Beträffande likvidators entledigande märke man lag 28 juni 1895 om handelsbolag och enkla bolag 35 a § 6 st. och 52 § samt lag 14 sept. 1944 om aktiebolag 149 § 2 st. och lag 1 juni 1951 om ekonomiska föreningar 76 § 2 st.

## 2. Ett metodiskt spörsmål: den konkreta rättssituationen, abstrakta situationstyper och allmänna rättsprinciper.

Praktikern, i detta fall förvaltningsjuristen, arbetar vanligen med konkreta, mångskiftande rättsfall. Men rättsvetenskapsmannens tänkande rör sig oftast med abstrakta situationstyper,[13] som han även försöker att systematisera. Båda dessa perspektiv behövas i förvaltningsrätten och i en sådan ordning, att de två synsätten icke bliva till två skilda världar: en idévärld, höjd över tingen, och en sinnevärld av tingen. Objektet är det samma: rättslivets och samhällets verklighet.[14]

För att söka förena dessa två synsätt har jag utgått från lagstiftningens bestämmelser, från rättsfall samt faktiska och tänkta rättssituationer — kasuistik — för att sedan söka fånga något av det mera allmängiltiga, det abstrakta, samt slutligen draga upp rättssystematiska riktlinjer. Ifall man icke skall riskera att förlora fotfästet i förvaltningsrättens rörliga och mångskiftande verklighet, kan stundom ett problem blott ställas eller en fråga endast formuleras.

Till följd av socialpolitikens och den s. k. välfärdspolitikens ständiga utbyggande ligger förvaltningsrätten, som inbegriper den offentliga förvaltningens rättsliga organisation och fungerande, f. n. under en dynamisk utveckling. Samtidigt som den offentliga sektorn expanderar och "det allmänna" alltmer griper in i de enskilda människornas liv och de enskilda rättssubjektens verksamhet, söka yrkes-, bransch- och andra intresseorganisationer på den enskilda sidan bevaka sina medlemmars hittillsvarande positioner samt föra fram nya. Individens rättssituation kan bli en del av kollektivets rätt: den enskilde arbetarens rättssituation kan bli en del av vad den fackliga enheten kan uppnå genom kollektivavtal, den enskilde tjänstemannens besvärsrätt kan bestämmas av topporganisationens eller riksförbundets överenskommelse med den offentlige arbetsgivaren.[15] Och dock tillhör han måhända icke den fackliga organisationen.[16]

[13] Jfr *Otto Brusiin* i JFT 1944 s. 286: Förhandlingar. 11. Under vilka förutsättningar kan rättsvetenskapen främja den praktiska juristens arbete?

[14] Man jämföre de tankar, som ha utvecklats av *Axel Hägerström* och *Rudolf Stammler* samt här återgivas s. 210.

[15] Man märke 1952 års överenskommelse om läroverkslärarnas lönegradsplacering, här särskilt s. 32 ff och 144.

[16] Se *Folke Schmidt*, Tjänsteavtalet. Lund 1959. Institutet för rättsvetenskaplig forskning XXI. S. 23 och avsnittet Kollektivavtalets verkan för utomstående, s. 59 ff.

Då den erforderliga parlamentariska majoriteten är knapp eller vansklig att uppnå, givas ej sällan tillfälliga lösningar på det riks- och kommunalpolitiska planet. Ofta sker detta i kompromissens form genom principbeslut, överenskommelser och utfästelser — "rebus sic stantibus": under *dessa* förutsättningar. En lagskrivning i tidsnöd eller ett hektiskt utgivande av författningar kan följa därefter.[17]

En språkligt entydig fixering anses ibland icke ens erforderlig, ty då skulle de beslutande icke kunna ena sig eller skulle en betryggande majoritet för visst beslut icke kunna uppnås. Som ett aktuellt och belysande exempel kan nämnas det *principbeslut,* som 1950 års riksdag fattade om enhetsskolans införande. I anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 70 angående riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling beslöt riksdagen[18] i överensstämmelse med vad särskilda utskottet hade föreslagit i utlåtande, bl. a.:

1. Åtgärder skola vidtagas för genomförande inom tid, som — med beaktande av vad utskottet härom framhållit — framdeles bestämmes, av en på nioårig allmän skolplikt grundad enhetsskola avsedd att, *i den mån den tillämnade försöksverksamheten ådagalägger lämpligheten,* ersätta folkskolan, fortsättningsskolan, den högre folkskolan, den kommunala mellanskolan och realskolan.[19] [20]

En tänjbarhet i beslutens språkliga avfattning och en elastisk tolkning av de författningar, som skola normera eller inrama beslutens förverkligande, avses stundom: en anpassning till kommunal självstyrelse och lokala förhållanden samt en möjlighet till fortskridande

[17] Exempelvis hade skolstyrelselagen den 21 dec. 1956 (nr 614) trätt i kraft den 1 juli 1958, 21 §, men den nödvändigt kompletterande allmänna skolstadgan den 23 maj 1958 (nr 387) utkom av trycket den 31 juli 1958 för att enligt sina egna övergångsbestämmelser lända till efterrättelse fr. o. m. den 1 juli 1958.
Ett annat exempel utgör Skolöverstyrelsens kungörelse 18 juni 1958 (nr 383) ang. rikets indelning i skolinspektionsområden, att lända till efterrättelse fr. o. m. den 1 juli 1958. Den utkom av trycket den 31 juli 1958.
För det tredje gäller KSt 23 maj 1958 (nr 399) för folkskolor, fortsättningsskolor och försöksskolor (folkskolestadga) — enligt Övergångsbestämmelser 1. — fr. o. m. den 1 juli 1958, men den utkom av trycket först den 6 augusti 1958.
[18] Rskr 1950: 341.
[19] SäU 1950: 1 s. 179.
[20] Den parlamentariska kompromissformeln har kursiverats här; den har blivit en slamkrypare i skoldebatten (Tidning för Sveriges Läroverk 1960: 13 s. 701). — En ny sådan har tillkommit i 1957 års skolberednings principbeslut enligt Visbykommunikén vid månadsskiftet juni—juli 1960: I enhetsskolans sjunde och åttonde klasser skola eleverna hållas samman odifferentierade, "så långt de praktiska omständigheterna medger" (TfSL 1960: 13 s. 691).

("progressiv") utveckling.[21] Här kan talas om ett slags *progressionsprincip*: en inre utveckling skall möjliggöras inom organisationens yttre ram.

Utifrån dessa faktiska förutsättningar blir det ibland vanskligt att rättsvetenskapligt finna bestämda rättsprinciper, som medvetet eller omedvetet följas. Vissa rättsregleringar kunna förefalla rentav slumpvisa, betingade av det labila riks- och kommunalpolitiska läget — också detta måhända ett slags princip, en *lämplighetsprincip*.

Till och med på ett sådant genomforskat och systematiserat område som *civilrättens* synes tendensen i modern rättsvetenskap gå mot viss återhållsamhet, då det gäller att angiva vissa allmänna rättsgrundsatser, som äro gemensamma för särskilda avtalstyper eller rättsinstitut.[22] "... uppställandet av s. k. allmänna principer leder ofta till en frestelse att sedan slaviskt tillämpa dessa på alla tänkbara fall. De särskilda fallens särdrag bliva härigenom ofta obeaktade. Det har säkerligen varit ett vanligt fel i juridiska arbeten, att man förbisett detta. Därtill kan läggas, att en överstående allmän rättsprincip ofta blir av mycket diffus karaktär och skänker föga ledning."[23]

## 3. Bindning, återkallelse och verkställighet. Frågeställningar och problematik inför enskildas viljeförklaringar i förvaltningsrätten.

### a.

Bland rättshandlingar mellan enskilda dominerar avtalet, men i förvaltningsrätten spelar det fortfarande en underordnad roll. Det sagda gäller, ehuru avtal och avtalsliknande överenskommelser alltsedan andra världskrigets tid i ständigt ökande utsträckning ingås

[21] Man märke grundtanken om "en fortskridande skolreform": 1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling. SOU 1948: 27 s. 84 ff. — I detta sammanhang förtjänar måhända att nämnas nyromantikernas tanke, att den nya dikten ännu befann sig i vardande, att dess egentliga väsen var att aldrig stå stilla, att aldrig vara fullbordad.

[22] *Knut Rodhe,* Obligationsrätt. Stockholm 1956. Inledning s. 1. — Institutet för rättsvetenskaplig forskning XI.

[23] *F. Lejman,* rec. av Rodhes arbete, SvJT 1957 s. 384.

mellan, å ena sidan, staten eller kommunerna samt, å andra sidan, enskilda eller de enskildas bransch- och intresseorganisationer.

Inom den offentliga förvaltningen äga myndigheter och tjänstemän vanligen att verka genom påbud, förbud eller tillstånd, genom andra *ensidiga* förvaltningsakter och förvaltningsåtgärder, genom utnämningar av tjänstemän, genom reglementerande och åläggande gentemot medborgarna.

Ofta kräva emellertid författningarna, att den *enskildes samtycke* eller *medgivande* skall inhämtas, innan myndigheten eller tjänstemannen företager viss förvaltningsakt eller vidtager viss förvaltningsåtgärd, innan myndigheten utnämner, reglementerar, ålägger osv.

Medgivande är, såsom enskilds viljeförklaring, avsett att för den enskildes del vara slutligt; om det är rättsgiltigt, blir det därför i princip bindande för den enskilde. Endast undantagsvis — såsom för genomförande av medicinalstyrelsens beslut om sterilisering, kastrering och avbrytande av havandeskap — saknas tvångsmedel till att mot den enskildes aktuella vilja verkställa myndighetens beslut. Språkligt synonym till medgivande är samtycke.[24] Vanligen har initiativet tagits på den offentliga sidan, men så är icke nödvändigt. Exempelvis skall man från lagskrivningen märka RB 28 kap. 1 § tredje stycket: Ej må för husrannsakan hos den misstänkte i något fall åberopas hans samtycke, med mindre han själv begärt åtgärden.

*Accept* utgör en viljeförklaring, närmare bestämt en ensidig rättshandling, som medför egna rättsverkningar och är ett bindande svar på ett anbud. Den hör hemma inom den del av civilrätten, som benämnes förmögenhetsrätt.[25]

På den principiella likställdhetens plan kunna myndigheter äga att nyttja privaträttens avtal och andra rättshandlingar för att lösa förvaltningsuppgifter och för att tillgodose förvaltningsändamål. Men därutöver — och vanligast — nyttjar förvaltningsrätten enligt författningar *särskilda konstruktioner med enskildas viljeförklaringar* för att binda enskilda till bestämda ändamål.

Min undersökning inriktas på frågor om de *enskildas bundenhet* vid sina viljeförklaringar till myndigheter och andra organ för offentlig förvaltning.

Då i en författning klart utsäges, att viss viljeförklaring skall äga

[24] Se *Olof Östergren,* Nusvensk ordbok.
[25] Se ytterligare här s. 14 och 247.

en bestämd rättsverkan, kan *presumeras* att den enskilde bindes av en viljeförklaring, som han avgiver i den ordning författningen stadgar.

Men blir den enskilde bunden så, att myndigheten icke lagligen kan bifalla den enskildes återkallelse? Eller kan han återkalla med myndighetens samtycke? Eller äger han fritt återkalla, om återkallelsen blott sker i viss ordning, exempelvis skriftlig anmälan till viss myndighet?

Äger den enskilde att *återkalla sin återkallelse?*

I vad mån bedömer praxis en *konkludent* handling som återkallelse?

Vilken roll spela de ordinära *besvärsmedlen,* då enskild vill återkalla sin tidigare viljeförklaring?

Relevans äger frågan, huruvida *verkställighet* kan ske mot den enskildes aktuella vilja. Ifall ett myndighetsbeslut, som har tillkommit efter enskilds relevanta samtycke, icke därefter lagligen kan verkställas mot den enskildes vilja, blir den tidigare viljeförklaringen utan praktisk betydelse.

I vad mån står *annan enskilds* rätt eller intresse mot en återkallelse?

De enskildas viljeförklaringar intaga enligt författningarna olika *plats i förvaltningsprocederet.*

Den enskildes ansökning eller besvär kunna *anhängiggöra* ett förvaltningsärende eller ett mål. Hans viljeförklaring kan ingå i ett *avtal* eller en *överenskommelse* med myndighet eller utgöra en *utfästelse* till denna. Hans medgivande kan vara erforderligt *före visst myndighetsbeslut.* Den enskilde kan hava att ge sitt samtycke till att visst myndighetsbeslut får *verkställas.*

b.

En viljeförklaring uttrycker den enskildes vilja, vilket faktum av rättsordningen tillmätes betydelse: rättsverkan eller rättslig relevans.[26] Utifrån denna förutsättning diskuteras i denna avhandling de enskildas *bindning* av sina viljeförklaringar till myndigheter och andra organ

[26] Man må märka och jämföra de tankegångar, som utvecklas av *Axel Hägerström*: Begreppet viljeförklaring på privaträttens område. — Theoria. Tidskrift för filosofi och psykologi. 1935. S. 32 –57, 121—138. Denna uppsats har kritiskt granskats av *Hjalmar Karlgren,* Begreppet rättslig viljeförklaring. I Avtalsrättsliga spörsmål. Andra, utvidgade upplagan. Lund 1954.

för offentlig förvaltning. Bindning eller icke-bindning samt modifikationer av bindning framträda särskilt skarpt, då de enskilda *återkalla* sina viljeförklaringar och då *verkställighet* eller fullgörande skall ske mot de enskildas aktuella vilja.

Frågan om de enskildas möjligheter att återkalla sina viljeförklaringar i förvaltningsrätten belyser ett huvudtema i nutida svensk rätt och i nutida svenskt samhällsliv: brytningen mellan enskild vilja och offentlig makt.

### 4. Något om förvaltningsrättens myndigheter och andra organ för offentlig förvaltning.

I 1949 års tryckfrihetsförordning (TF), 2 kap. 3 §, givas två *legaldefinitioner* av vad som i kapitlet om allmänna handlingars offentlighet skall förstås med *statsmyndighet* resp. *kommunalmyndighet*. Lag 21 juni 1946 om rätt att i mål och ärenden som tillhöra stats- eller kommunalmyndighets handläggning insända handlingar med posten m. m. giver från TF 2: 3 delvis *avvikande* legaldefinitioner i samma ämne. Ytterligare har jag gått igenom ett antal författningar utan att kunna fixera något entydigt myndighetsbegrepp. I författningarna brukas (förvaltnings-)myndighet som en *samlingsbeteckning* för ämbetsverk, myndigheter, organ, inrättningar, institutioner och anstalter, som höra till statens förvaltning eller äro dit anknutna. I KF 7 dec. 1883 ang. expeditionslösen och KF 19 nov. 1914 ang. stämpelavgiften räknas exempelvis *de allmänna domstolarna* som statsmyndigheter — liksom i TF beträffande allmänna handlingars offentlighet.

Myndighet betyder i rättsvetenskapliga framställningar vanligen ett offentligt förvaltningsorgan, som av staten utrustats med höghetsmedel eller makt gentemot enskilda. Motsatsen inträffar, då det offentliga organet bedriver förvaltning eller handlar på ett plan, som är likställt med enskildas. En del organ, t. ex. sociala nämnder, skola lösa sociala uppgifter och göra sociala ändamålsavvägningar, men de kunna för sitt handlande ha utrustats med offentliga maktmedel. Verkligheten i förvaltningsrättens kaleidoskop av organ är den, att ett och samma organ *både* kan vara utrustat med statens makt att bjuda, förbjuda och bevilja tillstånd *samt* kan hava att tillgodose statens eko-

nomiska intresse *och* därjämte kan hava att förverkliga sociala ändamål. Som ett exempel må nämnas lantbruksnämnderna.[27]

Även *civilrättens* juridiska personer kunna enligt författningar utöva offentlig förvaltning, med eller utan statens maktmedel. Man märke exempelvis Kungl. Lantbruksstyrelsens numera upphävda reglemente 20 juli 1948 för Svenska Smörprovningarna, 2—4, 8, 9 §§.[28] Viss offentlig förvaltning har vidare uppdragits åt Sveriges äggintressenters förening u. p. a.,[29] åt Kontrollhudar, andelsslakterierna förening u. p. a. samt Ullspinneri- och väveriföreningen.[30] Och åt Svenska mejeriernas riksförening u. p. a. (SMR) har anförtrotts viss offentlig förvaltning, som delvis ligger i linje med SMR:s privaträttsliga ändamål.[31]

För mitt avhandlingsämne har jag funnit det rationellt att utgå från ett vidsträckt organbegrepp: *myndigheter* — dvs. mera utpräglade förvaltnings- och verkställighetsorgan, kommunala nämnder icke undantagna — och *andra organ*, t. ex. kommunernas beslutande fullmäktige samt civilrättens personer, åt vilka uppdragits offentlig förvaltning. Ifrågasättas kan emellertid, huruvida t. o. m. denna grova distinktion är meningsfull för min framställning, om man jämför med tryckfrihetsförordningens samlingsbeteckning *statsmyndighet* resp. *kommunalmyndighet*. Alltså kunde det räcka med *myndigheter* i betydelsen organ för offentliga subjekt eller organ för offentlig förvaltning.

De *allmänna domstolarna* tillhöra icke förvaltningsrättens myndigheter och organ. Enskildas viljeförklaringar till de allmänna domstolarna i dessas dömande verksamhet falla utanför förvaltningsrättens gränser och undantagas därför från mitt avhandlingsämne. Däremot intressera för ämnet de allmänna domstolarnas förvaltningsfunktioner.

[27] Jfr KInstr 17 juni 1948 (nr 349) för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna, 28 §, märk särskilt punkterna e)—j). Se vidare här s. 86 ff, 91 ff, 98 not 107, s. 101, 227 f, 268 och 270 ff. — Inblickar i lantbruksnämndernas verksamhet givas i JO 1955 s. 281: Framställning ang. tillgodoseende av lantbruksnämndernas behov av ökad juridisk sakkunskap.

[28] Se *Nothin-Petri-Nordenstam,* Svensk lagsamling. 12. Lantbruket. Stockholm 1952. S. 495 f. Författningarna sammanställda av *G. Saemund.* Numera verkar Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg, för vilken reglemente den 19 dec. 1952 utfärdats av Statens jordbruksnämnd. Se nämndens cirkulär 1953: 9.

[29] KK 6 okt. 1939 (nr 692) ang. utförsel av hönsägg, 1 §. Se författningsregistret.

[30] Se KBr 3 dec. 1948 till statens livsmedelskommission, utdrag i Svensk lagsamling. 12. Lantbruket. S. 279.

[31] KK 26 aug. 1948 (nr 632) ang. pristillägg för mjölk m. m., 2 § sista stycket och 9 §; vidare KF 10 juli 1947 (nr 378) om viss avgift å mjölk, grädde och ost.

# II

## FRÅGOR OM LIKSTÄLLDHET OCH ALLMÄNINTRESSE

Enligt *allmänna obligationsrättsliga principer* äga enskilda personer att själva fritt avgöra, huruvida de vilja ingå avtal med varandra eller huruvida den ena personen vill ensidigt förplikta sig gentemot den andra. Sedan avtal har kommit till stånd, äger ingendera kontrahenten undandraga sig att prestera enligt avtalet. Och den som har gjort en utfästelse till annan enskild, äger icke ensidigt frånträda utfästelsen. Rättsordningen erbjuder medel till att genomdriva tvångsuppfyllelse eller skadestånd.

För att ett avtal enligt *avtalslagens* schema skall ha kommit till stånd, kräves att två varandra betingande viljeförklaringar kunna urskiljas, nämligen *anbud* och *accept*. Anbud om slutande av avtal och svar på sådant anbud äro principiellt *bindande* för avgivaren.[1]

Emellertid kan ett avtal komma till stånd, utan att ett formellt anbud avgives och utan att anbud formellt accepteras. Under diskussion och förhandling föreslå båda sidorna vissa bestämmelser i det blivande avtalet samt modifiera sina förslag inför motförslag, varefter kontrahenterna slutligen *gemensamt fastställa* de avtalsvillkor, som skola lända till efterrättelse. Med hänsyn till sättet för ett sådant avtals uppkomst kallar jag avtalet för ett *förhandlingsavtal*. I motsats till denna kategori av simultanavtal kan ställas det utpräglade affärs- och rutinmässiga *schablonavtal*, som — successivt bindande medelst anbud och accept — slutes eller anses slutet enligt schemat i avtalslagens första kapitel.

I motsats till de avtal, som jag kallat schablonavtal, ställer avtalslagens första kapitel *formalavtal*, formbundna avtal: I fråga om avtal, för vars giltighet enligt lag fordras iakttagande av viss form, gälle vad särskilt är stadgat (1 § tredje stycket). Det klassiska exemplet utgör bestämmelsen i JB 1:2: Köp, skifte och gåva skola skriftligen ske

[1] Om verkan av återkallelse stadgas för visst fall i avtalslagens 7 §.

med tvägge manna vittne . . .[2] Ytterligare undantagas från tillämpningen av avtalslagens första kapitel s. k. *realkontrakt*, dvs. sådana avtal som bli giltiga först, sedan en sak eller penningsumma har överlämnats åt medkontrahenten eller en prestation har fullgjorts åt honom. Som realavtal räknas i gällande svensk rätt gåva av lös egendom, lån, försträckning och inlag.[3]

Utifrån den privata förmögenhetsrättens avtalsmönster här ovan skall jag i följande avsnitt undersöka frågor om *likställdhet*, då enskilda ingå vissa avtal eller träffa vissa överenskommelser med offentliga organ. Det är fråga om *frivilligheten* i enskildas viljeförklaringar. Det gäller likställdheten, också då avtalet eller överenskommelsen förverkligas. Hit föres även frågan, huruvida ett avtal mellan enskild och myndighet kan ensidigt frånträdas eller ändras till följd av *allmänintresse*.

### 1. De motstående subjektens likställdhet i vissa avtal och överenskommelser mellan enskilda personer och offentliga organ. Tillika om frivilligheten i de enskildas viljeförklaringar.

Ibland kunna myndigheternas avgöranden bero på en rättsregel av obestämt, ja rentav oklart innehåll. Och ibland kunna tillräckliga upplysningar om fakta i saken vara svåra eller vanskliga att skaffa fram. För sådana fall kunna myndigheterna vara böjda att träffa avtalsmässiga anordningar — i stället för ensidiga avgöranden. Ett sådant tillvägagångssätt sparar också tid och arbete för myndigheterna, särskilt i kristider. Avtalsmässiga anordningar kunna nämligen ofta träffas, utan att saken utredes och undersökes så grundligt, som då den avgöres genom en förvaltningsakt och än mindre genom en dom.[4]

[2] Litteratur: *Lennart Vahlén*, Formkravet vid fastighetsköp. Särskilt dess inverkan på regler om förutsättningar och fel. Akad. avh. Stockholm 1951.

[3] *Karl Olivecrona*, artikeln Realkontrakt i Svensk uppslagsbok. 2 uppl. Malmö 1952. — Man märke dock lag 27 mars 1936 angående vissa utfästelser om gåva.

[4] Men det kan vara av betydelse, att en myndighet icke träffar en författningsstadgad uppgörelse, då t. ex. en prislag har överträtts — innan det har klarlagts, att icke något straffbart förhållande föreligger. — Dessa tankar ha för den danska rättens del utvecklats av *Poul Andersen*, Dansk Forvaltningsret. Almindelige Emner. Anden Udgave. København 1946. S. 453. Tredje udgave 1956. S. 439. För svensk rätt har *Halvar G. F. Sundberg* karakteriserat förvaltningsavtal såsom en av förvaltningsakternas fyra huvudtyper: förvaltningsförordningar, förvaltningsutslag, förvaltningsåtgärder och förvaltningsavtal. Se allmän förvaltningsrätt, s. 141 och 156 ff.

I prisregleringslagen den 30 juni 1947, 4 §, talades om prisutfästelse och dennas bindande verkan för avgivaren. Under den senaste kristiden hade priskontrollmyndigheten genom överenskommelser med näringsorganisationer och företag sökt inverka på prisregleringen.[5] En frivillig överenskommelse var principiellt den väg, som priskontrollnämnden i första hand anlitade och borde anlita. I praxis fingo sådana överenskommelser stor betydelse för att binda fabrikant- och grossistpriserna, medan detaljhandelns priser i regel bestämdes ensidigt genom normalpris.

Vad har vunnits till båtnad för den enskilde genom dessa frivilliga överenskommelser eller s. k. förvaltningsrättsliga avtal? Hur är det med likställdheten mellan å ena sidan det offentliga förvaltningsorganet och å andra sidan den enskilda näringsorganisationen eller det enskilda företaget?

I en sådan problemställning intresserar vad *Staedler* yttrar:

> Uppfattningen är tydligen den, att prisöverenskommelser och prisutfästelser genom samtycket av vederbörande näringsidkare eller organisation icke är något ingrepp, som vore jämförligt med en ensidig statlig prisbestämmelse. Riktigheten av detta omdöme är dock beroende av den grad av *frivillighet* (kurs. här), med vilken samtycket lämnas. — — —
>
> I sak torde med avseende å tvånget och å priserna som sådana icke någon skillnad föreligga mellan normalpris och överenskommelsepris.

Stundom kan lagen själv säkerställa ett genomförande av myndighets beslut mot den enskildes vilja men föreskriva, att *dessförinnan* skall en myndighet söka uppnå en frivillig överenskommelse med den enskilde eller inhämta hans samtycke till myndighetens beslut. Detta är ett typfall, som belyser, hur det i verkligheten är med likställdheten i överenskommelsen mellan den enskilde och det offentliga förvaltningsorganet. Den frivilliga överenskommelsen utgör ett *nödvändigt led* i den förvaltningsrättsliga procedur, som leder till ett tvångsförfarande hos en annan myndighet. Dylika frivilliga överenskommelser äga en specifikt offentligrättslig prägel, då man jämför dem med två enskilda personers frihet att ingå ett privaträttsligt avtal med varandra.

Två exempel skola nämnas.

Barnavårdsnämnds beslut att omhändertaga ett barn under 18 år för skyddsuppfostran skall för verkställande skriftligen godkännas av

[5] Se *B. Staedler*, i Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld, s. 314 ff.

föräldrarna. Men om föräldrarna icke lämna ett sådant samtycke eller om de icke kunna påträffas, skall nämnden — med redogörelse för vad som förekommit i ärendet — så snart ske kan och senast två veckor efter beslutets fattande, underställa detsamma länsstyrelsens prövning.[6]

Lagen den 30 juni 1947 om uppsikt å jordbruk anvisar lantbruksnämnden att omedelbart söka träffa en skriftlig överenskommelse med den, som är ansvarig för vanhävdens avhjälpande.[7] Först som ett andra led i förfarandet stadgar lagen, att om en sådan överenskommelse ej kan träffas eller om åtagande i en sådan överenskommelse icke fullföljes, skall lantbruksnämnden utan dröjsmål anmäla förhållandet till länsstyrelsen och därvid angiva de åtgärder, som nämnden finner nödvändiga för vanhävdens avhjälpande. I sista hand kan länsstyrelsen med vitesföreläggande föreskriva de åtgärder, som erfordras för vanhävdens avhjälpande, samt förelägga den ansvarige att före viss tid verkställa särskild åtgärd.[8]

I båda dessa fall är det enligt de två lagarna nödvändigt, att medborgaren, i första hand, av myndigheten erbjudes att avgiva sitt frivilliga samtycke eller att ingå en frivillig överenskommelse, för att, i andra hand, ett myndighetsbeslut skall kunna genomföras mot den enskildes vilja.

Den enskilde kan sålunda förhandla med en myndighet, som möter med straff, vite eller andra maktmedel för att som ett yttersta medel säkra *sitt förslag* till en frivillig överenskommelse.[9] Den enskilde vet, att dessa myndighetens maktmedel *kunna* komma att användas mot honom.[10] Han befinner sig i en psykologisk tvångssituation: i ett läge av, om icke yttre så dock, inre tvång. Även då medborgaren ingår en dylik överenskommelse med ett offentligrättsligt organ, vilken av åtskilliga författare kallas ett förvaltningsrättsligt avtal, kunna arten och graden av fri vilja hos medborgaren i förhållande till förvaltningsorganet icke mäta sig med kontrahenternas likställdhet och fria avtalsvilja i en sådan ömsesidig rättshandling inom privaträtten som köp, byte eller annat förmögenhetsrättsligt avtal.

[6] 1924 års barnavårdslag 25 § 1 mom. resp. 2 mom. Jfr tidigare här s. 2.
[7] Märk JO 1945 s. 118.
[8] UppsiktsL 5 §, resp 6 och 7 §§.
[9] Märk medborgarnas situation i JO 1945 s. 118, JO 1947 s. 189 och RÅ 1946 S 423 (akten), vilka fall utförligt behandlas här s. 88 resp. 115 ff och 131 f.
[10] *Herlitz,* Förvaltningsrättsliga plikter, s. 47.

Dessutom blir vid s. k. förvaltningsrättsliga avtal sällan fråga om den bindande ömsesidighet i löften och prestationer som utmärker ett privaträttsligt avtal, t. ex. köp eller byte. Köparen lämnar så mycket pengar, att han anser det köpta vara värt mera — säljaren lämnar det sålda som *motprestation,* eftersom pengarna i samma situation för honom betyder mera än det sålda; liknande värderingar anläggas av två bytande.

Vid s. k. förvaltningsrättsliga avtal är ofta ej fråga om att staten eller kommunen eller deras förvaltningsorgan å ena sidan och medborgaren eller kommunmedlemmen å den andra byter eller utväxlar motsatta och av varandra betingade *prestationer.* Vanligen är det i stället så, att staten, kommunen eller deras förvaltningsorgan genom det offentligrättsliga avtalet utnyttjar blott *avtalsmekanismen* eller avtalets juridiska teknik, för att med avtalets bindande verkan ålägga de enskilda något: det offentligrättsliga subjektet eller dess organ vill *binda den enskilde i viss önskad riktning genom hans frivilligt avgivna viljeförklaring.*

Emellertid möjliggör ett dylikt avtal eller en dylik överenskommelse många gånger, att den enskilde kan uppnå jämkningar till sin fördel. Ett avtal eller en överenskommelse känns också mindre chikanerande för den enskilde än myndighets föreläggande.

Vilket är att föredraga: *ensidigt påbud* eller *enskildas frivilliga förbindelse?*

Ur statsmakternas synvinkel diskuterades denna viktiga principfråga och gavs en konstruktiv lösning i förarbetena till KF 13 juni 1930 (nr 249) om användande av svenskt vete och svensk råg vid framställning av mjöl m. m.[11] — s. k. *inmalnings- och inblandningstvång.* Författningen skulle säkerställa, att till brödsäd lämplig svensk spannmål av vete och råg, som ej åtgick för andra ändamål än den inhemska brödsädesförbrukningen, skulle användas såsom brödsäd.

Det gällde att under en ekonomisk världskris av överproduktion och deflation trygga avsättningen inom det egna landet och dessutom reglera prisbildningen å svensk brödsäd.

Olika åtgärder hade övervägts. Departementschefen förklarade sig icke kunna överväga ett statsmonopol i en eller annan form be-

[11] KPr 1930: 108, SäU nr 2, Rskr nr 376. — Numera ny reglering: se författningsregistret.

träffande import av och handel med vete.[12] En åtgärd, vilken ingriper så djupt i den enskildes handlingsfrihet som varje form av statsmonopol, borde enligt departementschefen icke tillgripas, förrän erfarenheterna visat, att andra medel icke ledde till målet. Och han fortsatte (kursiveringar gjorda av mig):

Vad som bör eftersträvas synes vara att med minsta möjliga ingrepp i den enskildes rörelsefrihet underlätta och stödja avsättningen av den inhemska veteskörden eller största möjliga del därav för förbrukning som brödsäd, i den mån skörden är därtill tjänlig. Den lämpligaste och ur det allmännas synpunkt mest önskvärda formen för ernående av nu angivna mål är otvivelaktigt, att kvarnarna *genom avtal förbinda sig* att vid förmalning av vete använda svensk vara i för vinnande av angivna syfte erforderlig utsträckning.[13] Ett säkerställande av förbrukningen till brödsäd av den inhemska skörden eller i allt fall den övervägande delen därav på överenskommelsens väg skulle *sannolikt förenkla kontrollen* över inmalningsbestämmelsernas efterlevnad. Självfallet är mest önskvärt att uppnå en tillfredsställande sådan överenskommelse utan att behöva tillgripa tvångsföreskrifter i fråga om import av vetemjöl, och detta *även om* inmalningsprocenten i sådan händelse måste sättas något lägre. Kan emellertid en dylik överenskommelse ej komma till stånd utan garanti mot konkurrens med importmjölet, torde denna böra ställas genom ett inblandningstvång enligt de riktlinjer utredningen angivit. Att såsom kommerskollegium ifrågasatt neutralisera konkurrensen från det utländska mjölet genom importförbud i förening med licensförfarande torde icke vara förenligt med *av Sverige traktatmässigt gjorda utfästelser* att icke hindra varuutbytet genom införsel- och utförselförbud. En tullhöjning å mjöl måste, därest den skulle verka som regulator å mjölimporten, i varje fall vid tillämpning av hög inmalningsprocent, bestämmas till ett så avsevärt belopp, att denna utväg icke torde kunna förordas.

Skulle överenskommelse med kvarnarna icke kunna träffas, bör dock jämväl inmalningstvång kunna *påbjudas*. — — —

— — —

En svårighet vid ordnandet av det föreliggande spörsmålet, vare sig detta sker med hjälp av ett av statsmakterna påbjudet inmalningstvång eller genom med kvarnarna träffad överenskommelse om att vid förmalning av importerat vete skall tillsättas till brödsäd dugligt vete till viss fastställd procentuell andel, kan bliva *prissättningen å mjölet*. Vissa skäl tala nämligen för, att ett inblandningstvång kan komma att i större omfattning än som ur prisregleringssynpunkt är önskvärt verka som hämsko å importen av vetemjöl. Det måste med hänsyn härtill bliva en angelägenhet av vikt att söka förebygga att kvarnarna bliva allenarådande vid prissättningen å det inhemska vetemjölet. Betryggande säkerhet mot prisuppskörtning beträffande vetemjölet

[12] Prop. s. 74 f.
[13] Jfr Kooperativa förbundets yttrande i samma riktning, prop. s. 61.

torde bäst kunna åstadkommas genom *en med kvarnarna träffad överenskommelse, däri dessa förbinda sig* att tillhandahålla det av dem tillverkade mjölet till priser, som stå i visst angivet förhållande till utlandspriserna å jämförlig vara med tillägg av tull. En sådan *prisöverenskommelse* torde emellertid lättare stå att vinna, därest denna ingår som ett *led i en större överenskommelse,* som omfattar jämväl frågan om tvångsföreskrifter i fråga om inblandning samt, förutom prissättningen å, jämväl grunderna för tillverkningen av mjöl.

I KF 1930:249 givas stränga straffbestämmelser, 10—13 §§: böter upp till 10.000 kronor, och böterna kunna förvandlas enligt allmän strafflag.

Huru *bindas* de enskilda till att förverkliga kungörelsens ändamål? Vilken är *rättsgrunden* till deras bundenhet? Därom lämnas besked i 14 §, som kan förstås mot bakgrunden av citatet ur propositionen i ämnet:

> Därest syftet med denna förordning kan, i anslutning till här ovan stadgade grunder, ernås genom överenskommelse med kvarninnehavare i riket, äger, om och i den mån sådan överenskommelse bringas till stånd, Konungen förordna, att denna skall träda i stället för förordningens bestämmelser.

### § 1. *Några principiella synpunkter på s. k. stadsplaneavtal.*

En kommun, oftast en stad, och en markägare kunna ingå i förhandlingar om att dennes viss mark skall intagas i stadsplan och om villkoren i samband därmed: skyldigheten att erlägga gatumarksersättning ävensom bidrag till gatubyggnadskostnad. Dessa förhandlingar leda i regel till ett s. k. stadsplaneavtal, vilket anknytes till den slutliga stadsplanen och reglerar samtliga svävande frågor mellan samhället och markägaren.[14]

Dessa stadsplaneavtal innefatta utan tvivel ett *avtalselement*: båda kontrahenterna skola prestera enligt avtal, varvid den ena prestationen betingar den andra. I den mån stadsplaneavtalen avse fast egendom, äro de såsom *formalavtal* undantagna från avtalslagens tillämpning. Kravet på att anbud och accept skola kunna urskiljas bortfaller därför. Man kan säga, att förhandlingarna mellan de två par-

[14] Om stadsplaneavtal se *Halvar G. F. Sundberg,* Kommunalrätt. Allmänna delen. 4 uppl. Stockholm 1956. S. 369 f. *Bexelius-Nordenstam-Aurén,* Byggnadslagstiftningen. 2 uppl. Stockholm 1950.

terna utmynna i ett *skriftligt avtal*, vilket blir slutligt gällande, genom att stadsplanens antagande inbegriper nämnda avtal.

Men hur är i verkligheten *likställdheten*[15] mellan de båda kontrahenterna i ett stadsplaneavtal, mellan kommunen å ena sidan och den enskilde markägaren å den andra?

*Sundberg*[14] skriver:

> Såsom faktiskt villkor för antagande av stadsplan för ett visst område pläga kommunerna ofta uppställa, att markägaren med kommunen ingår s. k. *stadsplaneavtal*, varigenom markägaren till staden icke blott kostnadsfritt överlåter den erforderliga gatumarken utan även lämnar staden ersättning för kostnaderna för gatornas iordningställande, eventuellt åtager sig även andra utgifter för tillgodoseende av kommuns intressen sammanhängande med bebyggelsen.

*Grönvall*[16] understryker starkt kommunens övertag gentemot markägaren både under förhandlingarna och i själva överenskommelsen eller avtalet, t. o. m. då markägaren har lyckats förvärva dyrbara stadsplaneexperter: arkitekt, ingenjör och jurist.[17] Markägarens principiella underläge i förhandlingarna framgår ytterst av denna möjliga situation: om markägaren har intresse av att få en stadsplan fastställd för sin mark, mötes han ibland av det svaret, att stadsplan godkännes från kommunens sida endast i den lösning, som kommunen vill, och endast på de villkor, som kommunen föreskriver.

Även *Hernmarck*,[18] som särskilt tager fasta på de positiva sidorna av stadsplaneavtalen, finner, att kommunens förhandlingsläge inför träffandet av ett stadsplaneavtal i allmänhet är starkt:

> I realiteten är det kommunen, som råder över stadsplaneläggningen och i nuvarande läge över byggnadstillståndsgivningen. — — — Bekostandet av gator och avlopp torde regelmässigt belasta markägaren maximalt. Man möter praktiskt taget aldrig någon eftergift från kommunernas sida i detta avseende, och fråga är om icke avtalen i detta avseende bliva uttryck för ett icke jämbördigt förhandlingsläge, vilket söker sin grund i den administrativa lagstiftningen.[19]

Det är mycket svårt att få ett grepp på hur den administrativa tillämpningen av stadsplanelagen och gatukostnadsbestämmelserna skett

[15] Man jämföre den privata förmögenhetsrättens avtalsmönster, här s. 14 f.
[16] *S. Grönvall,* Förhållandet mellan stadsplanesamhälle och markägare. FT 1944 s. 283—295.
[17] A. a. s. 290 f.
[18] *M. Hernmarck,* Byggnadslagen och stadsplaneavtalen. FT 1953 s. 319.
[19] A. a. s. 329 f.

och verkat.[20] En undersökning av stadsplaneavtalens efterverkningar torde vara utomordentligt vansklig att genomföra med hänsyn till den mångfald faktorer, som påverka en objektiv bedömning.[21] Hernmarcks avslutande omdöme blir: "Med de erfarenheter, som hittills vunnits, kan blott sägas, att stadsplaneavtalens fördelar varit påtagliga och att kommunerna med fåtaliga undantag avstått från att utnyttja sin privilegierade ställning." Emellertid har särskilt Grönvall framhållit, hurusom en markägare kan göra betydande förluster, om han icke protesterar mot förslag till ändring i en redan fastställd stadsplan.[22]

Här ställes på sin spets frågan om likställdhet mellan det offentliga rättssubjektet och det enskilda rättssubjektet. Vilket är för den enskilde att föredraga: en förvaltningsakt efter *officialprövning* — eller ett avtal efter *förhandlingar?*

Rättsläget på grund av gällande lagstiftning är, att den enskilde kan vägra att ingå ett frivilligt avtal — men då hänger ofta *expropriationens* tvångsförfarande över honom.[23]

Sedan stadsplan har antagits, äger samhället enligt 1947 års byggnadslag viss *lösningsrätt* enligt 41, 88, 90 och 106 §§; viss *lösningsrätt* inträder enligt fastställd generalplan, BL 18 §. Lösningsrätten för samhället enligt dessa paragrafer följer omedelbart av lagen: något expropriationsmedgivande av Kungl. Maj:t erfordras icke.

Sålunda: markägarens villighet att sälja sin mark till kommunen — om han prövar med förnuftet — bestämmes av det faktum, att kommunen kan expropriera marken eller tvångsinlösa den; och det pris, som han begär, kommer att påverkas av den högsta summa, som han kan tänka sig få i expropriationsersättning av domstol.

### § 2. *1942 och 1947 års prisregleringslagar: avtal mellan, å Kungl. Maj:ts och kronans vägnar, priskontrollnämnden samt branschorganisationer och andra enskilda subjekt. Allmän prisregleringslag 1 juni 1956.*

I prisreglerande syfte har Konungen genom lagstiftning bemyndigats föreskriva, att rätt att yrkesmässigt köpa eller sälja viss förnödenhet

[20] *Grönvall,* a. a. s. 283.
[21] *Hernmarck,* a. a. s. 330.
[22] A. a. s. 293 f.
[23] Själva den legala möjligheten till expropriation eller tvångsinlösen verkar som ett tvångsmedel åt myndigheten till att åvägabringa ett s. k. frivilligt avtal med den enskilde.

eller att yrkesmässigt utföra viss tjänst skall tillkomma endast, bl. a., den som är medlem av viss sammanslutning.[24] Ifall sådan föreskrift meddelas, skall — där ej särskilda förhållanden till annat föranleda — rätt att yrkesmässigt köpa eller sälja förnödenheten eller utföra tjänsten medgivas också den, som *förbinder sig* att ställa sig till efterrättelse vissa villkor. Dessa villkor äro de samma, som i anledning av lagen ha uppställts för medlem av sammanslutningen beträffande rätten att köpa och sälja förnödenheten eller utföra tjänsten.[25]

Enligt 1947 års prisregleringslag, 3 §, ägde Konungen eller myndighet, som Konungen bestämde, att fastställa visst pris, som prövades skäligt, att gälla såsom *normalpris* vid frivillig försäljning eller vid frivilligt utförande av viss tjänst.[26] Utifrån detta bemyndigande gavs åt Kungl. Maj:t eller vederbörande statsorgan, vanligen priskontrollnämnden, en vidsträckt rätt att träffa *överenskommelser* eller *avtal* med branschorganisationer, företag och andra enskilda personer.[27]

Ifall någon till vederbörande myndighet hade gjort *särskild utfästelse* beträffande högsta pris, till vilket viss förnödenhet fick av honom försäljas eller viss tjänst utföras, eller eljest beträffande den ordning, i vilken försäljning fick ske eller tjänsten utföras, fick priset icke överskridas eller utfästelsen eljest frångås — med mindre myndigheten givit *tillstånd* därtill (4 §).

En dylik utfästelse av enskild var bindande för honom i en annan mening än ett *civilrättsligt* avtal. Överträdelse av nämnda utfästelse sanktionerades nämligen enligt 12 § med *straff*: dagsböter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet med hänsyn till omständigheterna var att anse såsom grovt, med fängelse eller straffarbete i högst två år; därtill skulle vederbörande förpliktas att utgiva värdet

[24] Prisregleringslag 30 juni 1947 (nr 303), 5 §. Tidigare gällde en motsvarande bestämmelse i 1942 års prisregleringslag. Med 1956 års utgång upphörde 1947 års prisregleringslag att gälla. Den 1 januari 1957 trädde nämligen allmän prisregleringslag 1 juni 1956 i kraft; om lagens tillämpning se 1 §. Genom KK 19 okt. 1956 stadgades därjämte, att KK 30 juni 1947 (nr 304) med förordnande jämlikt 1 § prisregleringslagen s. d. ävensom alla av Kungl. Maj:t genom särskilda beslut med stöd av lag utfärdade föreskrifter för den prisreglerande verksamheten och meddelade bemyndiganden att vidtaga prisreglerande åtgärder skola upphöra att gälla med utgången av år 1956.

[25] 1947 års prisregleringslag, 5 §. — Allmän prisregleringslag 1 juni 1956, 7 §.

[26] Allmän prisregleringslag 1 juni 1956, 2 § om högstpris och 3 § om stoppris.

[27] Man jämföre KK 30 juni 1947 (nr 306) ang. allmänt stoppris, 1 §, vilken nämner överenskommelse om visst lägre pris, som statens priskontrollnämnd har träffat med den enskilde eller den branschorganisation han tillhör.

av uppburet eller avtalat vederlag, med möjlighet till viss nedsättning av värdet.[28] [29]

I utfästelse enligt 4 § av 1947 års prisregleringslag skulle särskilt angivas, att den avgivits jämlikt sagda lagrum och under straffansvar, som sades i lagen.[30]

För statens priskontrollnämnd gällde KInstr 21 maj 1948 (nr 282). Enligt instruktionens 2 § ålåg det nämnden särskilt, bl. a., att — i den mån det ej förbehållits Kungl. Maj:t eller annan myndighet — *förhandla* och *träffa överenskommelser* med *näringsorganisationer och företag* angående prissättningen å förnödenheter och tjänster.

Priskontrollnämndens *makt* gentemot näringsorganisationer, företag och andra enskilda, vilka utgjorde nämndens förhandlings- och avtalspartner, manifesteras av myndighetens lagliga befogenhet i vad avser åtal mot sådana enskilda. Enligt instruktionens 2 § punkt 10 ålåg det nämligen nämnden att *pröva,* huruvida åtal borde ske för brott, varom i 12 § prisregleringslagen sades — ävensom att i föreliggande fall *anmäla* den felande till åtal eller *medgiva,* att åtal fick anställas.

För myndigheten var det därför av vikt, att den icke ingick överenskommelse eller träffade avtalsmässiga anordningar i en fråga, innan det hade klarlagts, att det ej förelåg något *straffbart* förhållande.[31]

Vad dessa av prislagstiftningen reglerade ämnen angår, var förhållandet mellan priskontrollnämnden och enskilda *ingen likställdhet.* Det var fråga om en *kristidslagstiftning* — liksom tillämpningen av 1956 års allmänna prisregleringslag, se 1 §.

För de enskilda erbjödo dock förhandlingarna med nämnden en möjlighet att framföra sina synpunkter och en möjlighet att vinna gehör för vissa modaliteter. Och genom dylika överenskommelser efter

[28] Motsvarande straffbestämmelser återfinnas i 1956 års allmänna prisregleringslag, 10—18 §§.
Straff i form av dagsböter samt avverkat virkes förverkande eller förpliktande att utgiva dess värde äro sanktioner, om fastighetens ägare bryter mot en skriftlig överenskommelse med skogsvårdsstyrelsen rörande avverkning: 1948 års skogsvårdslag, 39 §. Se ytterligare här s. 94. Jfr även här s. 20.

[29] Jfr SOU 1960: 10 s. 86: Det skulle stå i strid mot gällande rätt och all tidigare praxis, att privaträttsligt avtal finge ligga till grund för tillämpning av allmän strafflag.

[30] KK 30 juni 1947 (nr 305) med närmare bestämmelser ang. tillämpning av prisregleringslagen den 30 juni 1947, 5 §.

[31] Jfr *Poul Andersen,* a.a. 2 uppl. s. 453 not 3, 3 uppl. s. 439 not 6, om det danska Priskontrolraadet.

förhandlingar kunde staten påräkna en viss *social solidaritet* av de enskilda näringsorganisationerna, vilka i sin tur kunde trycka på sina enskilda medlemmar med uteslutning som ultima ratio.

Från den tid, då 1942 och 1947 års prisregleringslagar gällde, alltså t. o. m. år 1956, följa här tre exempel på en *samordning* mellan Kungl. Maj:ts *lagstiftning* — kungliga kungörelser — och priskontrollnämndens *avtal* med branschorganisationer.

Den 24 okt. 1947 (nr 796) utfärdade Kungl. Maj:t en kungörelse ang. *begränsning* av rätten att bedriva partihandel med färger, droger och kemikalier.

Som bilaga har medtagits ett *avtal* mellan statens priskontrollnämnd, å Kungl. Maj:ts och kronans vägnar, å ena, samt Färghandelns Leverantörförening och Sveriges Kemikaliegrossisters Förening, å andra sidan; avtalet undertecknat den 20 okt. 1947.

Bland avtalsvillkoren lyder 5 §:

> Om påföljden för medlem av någondera föreningen, som bryter mot i detta avtal uppställda villkor för rätten att bedriva partihandel med färger, droger och kemikalier, därom stadgas i 12 § prisregleringslagen den 30 juni 1947.

Den 24 okt. 1947 (nr 797) utfärdade Kungl. Maj:t — under enahanda förutsättningar — en kungörelse ang. *begränsning* av rätten för importör att bedriva viss detaljhandel med färger, droger och kemikalier.

Tidigare — den 26 mars 1943, SFS nr 135 — hade Kungl. Maj:t, med stöd av 5 § prisregleringslagen den 30 juni 1942, utfärdat en kungörelse ang. *begränsning* av rätten att yrkesmässigt utföra vissa arbeten å motorfordon m. m. Detta skedde, sedan mellan statens priskontrollnämnd, å Kungl. Maj:ts och kronans vägnar, å ena, samt Bilverkstädernas riksförbund, å andra sidan, slutits ett avtal av viss lydelse; avtalet dagtecknat den 13 mars s. å.

Branschorganisationers, företags och andra enskildas avtal med staten eller vederbörande statsorgan enligt 1942 och 1947 års prisregleringslagar bära sålunda på ett uttalat sätt den *offentliga rättens* prägel. Avtalen som rättsform och förvaltningsteknik hade till uppgift att entydigt och såsom ett processuellt bevismedel binda de enskilda till avtalens innehåll.

Staten innehaver genom Kungl. Maj:t och riksdagen en lagstif-

tande maktfullkomlighet, dock med den begränsning, som ligger i grundlagarnas rent formella krav på lagstiftningsförfarandet. Och även grundlagarna kunna rättsenligt ändras och upphävas. Utifrån dessa förutsättningar kan staten förbjuda eller begränsa viss näringsverksamhet eller, av visst pris eller av vissa anordningar, villkora verksamheten. Ja, i beredskap ligger redan stiftad lag, vars tillämpning kan utlösas under de förutsättningar, som angivas i lagens 1 §. *Allmän prisregleringslag 1 juni 1956,* 4 §, lyder nämligen:

> Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer äger föreskriva, att viss förnödenhet icke må försäljas eller saluhållas eller viss tjänst utföras eller erbjudas med mindre högstpris eller stoppris gäller för förnödenheten eller tjänsten. Sådan föreskrift må jämväl meddelas beträffande allenast viss person som tillhandahåller förnödenhet eller tjänst.

Utifrån denna lagstiftande maktfullkomlighet på inrikespolitikens område kan staten erbjuda branschorganisationer, företag och andra enskilda personer att med staten eller visst statsorgan träffa frivilliga avtal eller överenskommelser, vilkas innehåll i sak *dikteras* av kontrahenten på den statliga sidan. Man jämföre riksbankens avtal och överenskommelser med enskilda kreditinstitut.[32]

Efter polisiärt mönster, efter den allmänna säkerhetens mönster — förbud eller påbud — bli dylika avtal eller överenskommelser närmast *tillstånd*[33] eller undantag från förbudet resp. påbudet. Avtalens och överenskommelsernas *uppfyllelse* på de enskildas sida kunna sanktioneras av den offentliga rättens *straff* i form av frihetsberövande, böter, förverkande och utgivande av vederlag. Ett element såsom i civilrätten eller den borgerliga rätten har jag redan förut framhållit: sådana avtal och överenskommelser bereda ett visst utrymme åt föregående förhandlingar med de enskilda och mest dessas intresseorganisationer.

Dessa avtal samt utfästelser av enskilda äro bestämda av prisregleringslagen så, att om lagen upphäves, måste avtal och utfästelse på grund av denna lag förfalla. Då prisregleringen skall upphöra, har i praktiken en särskild kungörelse upphävt de prisreglerande åtgärder,

[32] Se här s. 27 ff.
[33] Se 1956 års allmänna prisregleringslag, 2 och 3 §§.

som tidigare vidtagits enligt den upphävda lagen.[34] Men ifall en ny prisregleringslag skall gälla i stället för en tidigare, har i den nya lagens övergångsbestämmelser fastslagits, att föreskrift eller beslut, som har meddelats jämlikt vissa paragrafer i den tidigare prisregleringslagen, skall gälla såsom om föreskriften eller beslutet meddelats enligt motsvarande stadgande i den nya lagen (SFS 1942: 459 och 1947: 303).

Därigenom ha också de enskildas utfästelser till myndighet och överenskommelser med sådan bragts under den nya lagens tillämpning. Samtidigt kunna *ansvarsbestämmelserna* skärpas i den nya lagen, såsom skedde i 1942 års prisregleringslag (nr 459), 12 §, jämfört med motsvarande paragraf i 1941 års prisregleringslag. Därutöver skall man märka, hurusom både priskontrollnämndens och domstolarnas *tolkning* av ockerparagrafen (6 §) i 1941 års prisregleringslag blev strängare, allt eftersom priskontrollen skärptes — och detta utan att lagen ändrades.[35]

## § 3. *Riksbanken och enskilda kreditinstitut: avtal, överenskommelser och ensidiga rekommendationer.*[36]

I juli 1950 hemställde riksbanksfullmäktige i skrivelse till Kungl. Maj:t, att förordnande jämlikt lagen den 3 juni 1949 (nr 314) angående rätt för Konungen att i vissa fall meddela särskilda bestämmelser om bankaktiebolags kassareserv måtte utfärdas i enlighet med av fullmäktige utarbetat förslag.[37] De skärpta kassareservbestämmel-

[34] Se här s. 23 not 24. Märk även uttryckliga övergångsbestämmelser till 1941, 1942 och 1947 års tidsbegränsade lagar (nr 370, 459 resp. 303). Enligt de två sistnämnda skall utfästelse jämlikt 4 § ej gälla längre, än vederbörande tidsbegränsade prisregleringslag gäller.

[35] Se *Gösta Wiedesheim-Paul*, Lagstiftningen om prisocker. SvJT 1945 s. 722 ff.

[36] Även om riksbanken systematiskt föres till statsrätten, intressera såsom offentlig rätt och komparativt för mitt avhandlingsämne sådana avtal och överenskommelser, som riksbanken har träffat med enskilda kreditinstitut.
Beträffande riksbankens rättsliga ställning är att märka NJA 1959 s. 385: Genom delgivning med ÖÄ — såsom med kronan — ansågs delgivning med riksbanken icke ha skett, enär riksbanken utgör ett från kronan skilt rättssubjekt. Man jämföre den rättsvetenskapliga argumentationen och debatten i målet och ämnet. Se FT 1957 s. 79: Riksbanken och kronan. Utlåtanden i fråga om preskriptionsavbrott mot riksbanken, sammanställda av *Sven Gerentz*; vidare i FT 1957 s. 155 *Per Olof Bolding*, Preskriptionsavbrott mot riksbanken?

[37] KK 10 augusti 1950 (nr 483) utkom av trycket den 14 augusti att gälla från den 1 oktober 1950.

serna kompletterades sedermera med överenskommelser mellan kreditinstituten och riksbanken om vissa allmänna riktlinjer för en *kreditbegränsning*.[38]

Med en snabbt verkande lagstiftning såsom *ultima ratio* kan riksbanken på sådant sätt med enskilda ingå *avtal* eller träffa *överenskommelser* eller giva *ensidiga rekommendationer*.

Riksbanksfullmäktige kunna höja eller sänka räntan vid enskildas rediskontering av växlar i riksbanken, vidare räntan vid belåning av guldkantade obligationer samt även riksbankens diskonto.[39]

I slutet av 1951 upptogos förhandlingar mellan riksbanken och kreditinstituten för att söka nå en överenskommelse, som tillgodosåg behovet av kreditåtstramning, utan att detta föranledde en allmän höjning av räntenivån. Dessa överläggningar slutfördes omkring månadsskiftet januari—februari 1952. Överenskommelser träffades med Svenska bankföreningen, Sparbankernas bankaktiebolag, Svenska sparbanksföreningen, Svenska jordbrukskreditkassan, Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bostadskreditkassan, Svenska försäkringsbolags riksförbund samt försäkringsbolagen Folket-Samarbete. *Avtalen* gällde ursprungligen till utgången av juni 1952 samt *förlängdes* på i stort sett oförändrade villkor till utgången av 1952. *Överenskommelserna* med affärsbankerna och övriga kreditinstitut inneburo även en bindning av vissa räntor, främst syftande till att undvika en höjning av räntorna vid finansiering av *bostadsbyggandet* samt vid *offentlig* upplåning. Enligt *överenskommelsen* med försäkringsbolagen *åtogo sig* dessa därutöver att undvika, att kreditrestriktionerna ledde till *strukturell* förskjutning av försäkringsbolagens utlåningsverksamhet.[40]

Överenskommelser, som blivit till, *samtidigt* som ett lagförslag i ämnet förbereddes, är en bild ur den statliga kreditpolitikens verk-

[38] BU 1953. Memorial nr 1 s. 3.
[39] Om höjningen år 1950 se BU 1953. Memorial 1 s. 3 f.
[40] Detta avsnitt efter texten i BU 1953. Memorial 1 s. 5, varvid kursiveringar ha gjorts av mig.
Beträffande överenskommelsernas inverkan på den ekonomiska utvecklingen i Sverige göres ett försiktigt uttalande, se anfört memorial s. 6.
Man märke, hur i detta stycke och i följande långcitat textförfattaren/textförfattarna om samma företeelse omväxlande använder/använda orden överenskommelse(r) och avtal som synonymer. Med erfarenhetens sannolikhet sker detta i ett språkligt estetiskt syfte — för att undvika enformig upprepning av samma ord.

lighet. Fullmäktige i riksbanken berätta själva om hur frivilliga överenskommelser med ursprungligen ovilliga försäkringsbolag kommo till stånd; kursiveringarna ha gjorts av mig för att markera den frågeställning, som intresserar för mitt ämne.

Den genom de ovan angivna överenskommelserna avsiktligt åstadkomna åtstramningen på kreditmarknaden, vilken förstärktes av andra i det föregående angivna faktorer, medförde under året svårigheter att *tillgodose bostadsbyggandet* och *kommunernas lånebehov*. Vid överläggningar under hösten 1952 om en förlängning av då gällande överenskommelser, som utlöpte med utgången av 1952, sökte därför riksbanken att i fortsättningen och i ökad omfattning få en *frivillig* medverkan från främst försäkringsbolagens och sparbankernas sida för tillgodoseende av angivna kreditbehov.

Försäkringbolagen förklarade sig därvid *icke* kunna godtaga ens en prolongering av då gällande avtal — i varje fall icke utan en ändring av den förda penningpolitiken — än mindre medverka i en kreditpolitik i den angivna riktningen. Inför risken att en överenskommelse icke skulle kunna träffas med övriga kreditinstitut, för den händelse försäkringsbolagen vägrade sin medverkan, sågo sig fullmäktige *nödsakade* att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att åtgärder vidtogos för framläggande för riksdagen av en *lag om reglering av försäkringsbolagens placeringar. Samtidigt med förberedandet av lagförslaget fördes förhandlingar* mellan riksbanken och försäkringsbolagen, vilka i mitten av november resulterade i *överenskommelser* med flertalet av de till Svenska försäkringsbolags riksförbund anslutna medlemmarna samt med Folket-Samarbete. De sålunda träffade överenskommelserna, vilka gälla tills vidare under 1953 med två månaders *ömsesidig uppsägningsrätt*, innebära i huvudsak, att innehavet av värdehandlingar, varmed försäkringsbolagens livförsäkringsfonder och därmed jämställda fonder få redovisas, endast få ökas med vissa i överenskommelserna angivna placeringsobjekt. Med avseende å tillgångar, som icke användas för redovisning av livförsäkringsfond och därmed jämställda fonder ha försäkringsbolagen *förbundit sig*, att ej göra sådana omplaceringar mellan bolagens olika fonder, vilka kunna motverka överenskommelsens syfte. Avtalen innebära även vissa mindre, ur marknadsteknisk synpunkt motiverade räntejusteringar. *En förutsättning från försäkringsbolagens sida* var, att av bolagen tidigare träffade avtal skola respekteras samt att *förslaget om reglering av bolagens placeringar icke komme att föreläggas riksdagen.*

Med övriga kreditinstitut träffades sedermera avtal innebärande i stort sett förlängning av gällande överenskommelser.[41]

I sin redovisning över hur det i verkligheten gick till, klarlägger berättelsen *realiteterna* bakom avtalsparternas likställdhet.

Såsom ett komplement på den motsatta sidan skulle kunna invän-

[41] BU 1953, Memorial 1 s. 9 f.

das, att enskilda på dylikt sätt *avtalsvis* komma att *disponera* över statsmakternas, dvs. Konungens och riksdagens lagstiftning.[42]

Om en sådan invändning göres, är emellertid att märka, att statsorganet/statsmakterna själva av fri vilja hade ställt ett val, som påtvingades försäkringsbolagen. På här intresserande punkt har invändningen lika litet berättigande som att säga, att medborgarna — genom att förbinda sig att icke företaga eller genom att faktiskt icke företaga handlingar av visst slag, vilka i annat fall skulle bliva föremål för strafflagstiftning — på sådant sätt skulle disponera över statsmakternas lagstiftning om brott och straff.

Detta var överenskommelser eller avtal mellan riksbanken och kreditinstituten om vissa kreditpolitiska åtgärder, som syftade till en stabilisering av penningvärdet.

Under året 1953[43] var det problematiskt att finansiera Stockholms stads men även andra kommuners lånebehov, svårigheterna att finansiera bostadsbyggandet fortsatte, och kommunlån och industrilån mottogos olika på marknaden. Läget påkallade enligt fullmäktiges bedömande, att överenskommelserna med försäkringsbolagen uppsades enligt klausul. Så skedde den 11 juni, varefter försäkringsbolagen och övriga kreditinstitut inbjödos till nya överläggningar för att lösa kreditmarknadens problem.

Riksbanken föreslog, att bankerna i princip skulle ställa erforderliga byggnadskreditiv till förfogande, alltså finansiera bostadsbyggandet under byggnadstiden. Hos övriga kreditinstitut hemställde riksbanken, att dessa skulle medverka till att byggnadskreditiven avlyftes hos bankerna snabbast möjligast, sedan fastigheterna färdigställts.

I sitt svar på riksbankens förslag förklarade sig Svenska bankföreningen beredd att rekommendera sina medlemmar att söka tillmötesgå riksbankens önskan om finansiering av bostadspolitiken. Svenska försäkringsbolags riksförbund meddelade bl. a., att förbundet aviserat sina till överenskommelsen anslutna medlemmar om riksbankens hemställan. Och till detta förbund icke anslutna men i överenskommelsen

[42] Man jämföre *Ernst Forsthoff,* Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil. Sechste, neubearbeitete Auflage. München und Berlin 1956. S. 243 f. — 7 uppl. s. 254. Forsthoff anser, att likställdhet eller koordination icke tillåtes mellan ett offentligt organ och en enskild, då koordinationen strider mot statsfunktionernas natur. Exempelvis äro avtal om, avstående från och bindande utfästelser rörande lagstiftningsmaktens handhavande under alla omständigheter utan rättsverkan.

[43] Se BU 1954. Memorial 1 s. 3 ff.

deltagande försäkringsbolag ävensom övriga berörda kreditinstitut lämnade liknande förklaringar.

Överenskommelserna gällde t. o. m. 1953 års utgång.

För år 1954 lyckades fullmäktige i riksbanken icke få till stånd avtal eller överenskommelser med kreditinstituten: vissa försäkringsbolag voro *principiellt* avvisande, och en av de större affärsbankerna meddelade, att den av *principiella* skäl icke ansåg sig kunna deltaga i ett avtal för år 1954.

I denna situation bl. a. återkallade fullmäktige vissa skrivelser med förslag att tills vidare under 1954 förlänga de för 1953 gällande överenskommelserna.

De tidigare överenskommelserna med kreditinstituten rörande kreditpolitiken ersattes av *riksbankens ensidiga rekommendationer*. Dessa innebära, att kreditinstituten för sin kreditpolitik skola tillämpa de riktlinjer, som hava uppdragits i de tidigare överenskommelserna. Fullmäktige hade valt eller tvingats att välja kreditinstitutens medverkan "i ett samarbete i friare former enligt de riktlinjer, som angivits i överenskommelserna för 1953".[44]

Samtidigt skärptes *lagstiftningens beredskap*.[45]

Med min framställning har jag velat infånga den triangulära dramatiken: *lagstiftning — avtal och överenskommelser — ensidiga rekommendationer* på kreditmarknadens och det sociala bostadsbyggandets för staten ytterst viktiga områden. Framställningen belyser konkret *olikställdheten* mellan enskilda rättssubjekt och riksbanken, även då formella avtal ingås.

Slutligen skall skrivas, att riksbanken numera varje månad håller *informatoriska konferenser* med kreditinstituten. Sitt grepp om bankerna äger riksbanken, genom att dessa behöva erhålla penningmedel, som riksbanken på olika sätt kan ställa till förfogande. Och en proposition ligger färdigskriven till att, genom lagstiftning, på den allmänna marknaden genomföra den restriktiva kreditpolitik, som riksbankens fullmäktige kunna anse vara nödvändig.[46]

[44] BU 1954. Memorial 1 s. 5.
[45] BU 1955. Memorial 1 s. 3.
[46] En återblick på de senaste årens kreditpolitiska ingripanden av fullmäktige i riksbanken gives i deras berättelse till bankoutskottet angående riksbankens tillstånd, rörelse och förvaltning under år 1957. Se BU 1958. Memorial 1 s. 3 ff.

## § 4. *1952 års överenskommelse om läroverkslärarnas lönegradsplacering: parternas likställdhet, då detta löneavtal blev till, och då statsorganen genomförde avtalet.*

a.

Enligt lagstiftningen om *förhandlingsrätt*[47] är myndighet skyldig att delge tjänstemännens organisationer utkast till nya eller ändrade anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor, innan myndigheten avgiver slutligt förslag. Det åligger myndigheten också att upptaga till saklig prövning framställningar från tjänstemännens organisationer. Men den definitiva *beslutanderätten* tillkommer *myndigheten ensam.*

Utöver detta legala mönster för förhandlingsrätten har praxis utvecklats vidare. Grundfrågan om stats- och kommunaltjänstemännens rättsställning ligger under statlig utredning och statsmakternas övervägande.[48] Hela detta rättsområde undergår i vår tid en dynamisk och omgestaltande utveckling, där praxis först prövar sig fram för att senare bli föremål för lagstiftning.

Den 4 oktober 1952 träffade 1949 års tjänsteförteckningskommitté en överenskommelse med Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) angående lönegradsplaceringen för vissa tjänster.[49] Överenskommelsen ingicks efter omfattande konfliktåtgärder på både den privata och den offentliga sidan.[50] För min framställning intresserar 1952 års överenskommelse, så vitt gäller läroverkslärarnas lönegradsplacering. Enligt rubriken för detta avsnitt avses frågor om de motstående subjektens *likställdhet*. Därför tager jag fasta på blott en del av överenskommelsen, nämligen antalet adjunktstjänster i lönegrad Ca 29, vilka skola inrättas under budgetåren 1952—55 samt även därefter. Denna del av överenskommelsen har blivit föremål för *olika*

[47] KK 4 juni 1937 (nr 292) ang. förhandlingsrätt för statens tjänstemän. Ändrad genom KK 26 sept. 1947 (nr 753) och KK 2 april 1954 (nr 120). — Lag 17 maj 1940 (nr 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. Ändrad genom lag 27 mars 1954 (nr 131). — KK 23 dec. 1937 (nr 1002) ang. vissa inskränkningar i förhandlingsrätten för militär personal och likställda. KK 20 dec. 1940 (nr 1031) ang. vissa begränsningar i förhandlingsrätten för lärare vid folk- och småskolor samt fortsättningsskolor.

[48] Ytterligare se här s. 169.

[49] KPr 1952: 241.

[50] Den sociala och politiska verkligheten bakom denna överenskommelse tecknas i Exkurs 2. Bl. a. gives bakgrunden till konflikten och skisseras konfliktens faktiska förlopp samt antydes den juridiska och rättspolitiska debatten kring konflikten.

*tolkningar*: statsmakternas organ kontra realiter Läroverkslärarnas riksförbund (LR).

Beträffande *antalet adjunktstjänster i Ca 29*, numera Ao 23 — nyinrättade s. k. befordringstjänster — föreslog departementschefen följande:

Detta antal skall i huvudsak motsvara behovet av ämneslärartjänster å gymnasiet samt i realskolans två högsta klasser, bortsett från rektors- och lektorstjänster samt ämneslärarinnetjänster i Ca 27. Med tillämpning härav beräknas sammanlagt 1.700 adjunktstjänster i Ca 29 skola inrättas under budgetåren 1952/53 — 1954/55, fördelade resp. 1.400, 150 och 150 på nämnda budgetår.[51]

Detta förslag godkändes av riksdagen.[52]

b.

Då överenskommelsen ingicks, eftersträvades ett verkligt *avtalselement* — *likställdhet* mellan parterna — däri, att såväl Kungl. Maj:t som riksdagen följde en medveten konstitutionell praxis att blott välja mellan två alternativ: antingen att rent acceptera den preliminära överenskommelsen likt ett anbud — eller att förkasta denna.

Departementschefen skriver sålunda:

Redan de föreliggande överenskommelsernas omfattning utesluter, att jag här till närmare behandling tager upp samtliga detaljer i överenskommelserna, utan jag torde i detta avseende få hänvisa till de vid överenskommelserna fogade bilagorna. Härtill kommer den omständigheten att överenskommelserna utgör ett resultat av förhandlingar mellan tjänsteförteckningskommittén och vederbörande personalorganisationer. Ett dylikt förhandlingsresultat bör betraktas som en helhet och antingen godtagas eller avvisas. Att utan vidare förhandlingar ändra på vissa punkter bör undvikas för att inte rubba överenskommelsen. Jag kan därför inskränka mig till att framhålla, att de träffade överenskommelserna i vanlig ordning granskats inom civildepartementet och att, även om vid denna granskning åtskilliga detaljer i överenskommelserna befunnits mindre tillfredsställande, överenskommelserna som helhet betraktade ansetts böra godtagas.[53]

[51] KPr 1952: 241 s. 13. — Den specificerade överenskommelsen gives i Bil. A: 91. II. S. 68 f. Märk Anmärkningar. 2 b).
[52] Rskr 1952: 438. "Utskottet anser sig inte kunna motsätta sig att de träffade överenskommelserna godkännes av riksdagen", lyder en passus i statsutskottets betänkande, men den ströks av riksdagen. Se SU 1952: 230.
[53] KPr 1952: 241 s. 9 f. — Jfr KPr 1952: 107 s. 5.

Även statsutskottet tog fasta på att förhandlingsproceduren förutsätter *eftergifter å ömse håll,* om uppgörelse skall kunna nås.[54] Och en frivillig överenskommelse var en fråga om politisk lämplighet eller nödvändighet. Således gällde det att finna en juridisk formel eller konstruktion för att lösa den pågående konflikten.[55]

c.

Hur *genomfördes* överenskommelsens bestämmelse om de 1.400 adjunktstjänsterna i lönegrad Ca 29?[56]

Redogörelsen för statsorganens verkställighetsåtgärder i det hänseendet belyser frågan om parternas *likställdhet.* Men den visar också spänningen mellan, å ena sidan, regeringsformens samt läroverksstadgans bestämmelser och, å andra sidan, den träffade överenskommelsen, som hade godkänts av Kungl. Maj:t och riksdagen.

Med regeringsformens ifrågavarande bestämmelse avser jag stadgandet i § 28 om "avseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet", då Konungen skall företaga befordringar. Läroverksstadgans[57] berörda bestämmelser gälla ordinarie adjunktstjänsters ledigförklarande (§§ 175, 176), behörighetsvillkor (§ 177), ansökningsförfarandet (§ 180) och befordringsgrunder (§ 181 mom. 2—4).

aa. Den 13 juni 1952 ställde Läroverkslärarnas riksförbund följande skrivelse till skolöverstyrelsen:

I samband med förhandlingarna med tjänsteförteckningskommittén har LR begärt, att vid första tillsättning av de blivande läroverksadjunktstjänsterna i lgr Ca 29 den s. k. tredje befordringsgrunden enligt läroverksstadgan § 181 mom. 2 skall tillmätas avgörande betydelse. Enligt kommitténs uppgift låge ifrågavarande önskemål utanför dess förhandlingsuppdrag, varför förbundet hänvisades till skolöverstyrelsen.

Då en lösning av nämnda fråga utgjorde en väsentlig förutsättning för att LR skulle kunna träffa en uppgörelse om löneförmånerna, upptogs på LR:s

[54] SU 1952: 230 s. 9. — Jfr SU 1952: 153 s. 9.

[55] Den år 1952 genomförda tjänsteförteckningsrevisionen är den första, som i ett sammanhang avsett hela statsförvaltningen, inberäknat därmed i avlöningshänseende jämställda förvaltningsområden: 160.000 tjänster av de omkring 230.000 lönegradsplacerade tjänster, som då funnos. För första gången underkastades lönegradsfrågor i denna utsträckning direkta förhandlingar mellan ett statsorgan och vederbörande personalorganisationer.

[56] Den följande framställningen bygger bl. a. på aktmaterialet i ecklesiastikdepartementet.

[57] SFS 1945: 581.

begäran överläggningar av skolöverstyrelsen. Sedan överstyrelsen för sin del förklarat sig icke hava något att erinra emot att vid första tillsättning av ifrågavarande adjunktstjänster i princip anciennitetstillsättning skulle tillämpas, ansåg LR, att detta hinder för en uppgörelse kunde bortfalla.

Då befordringstjänsterna enligt uppgift komma att ledigförklaras inom en nära framtid, synes det angeläget, att till lärarnas tjänst auktoritativ bekräftelse lämnas på det förhållandet, att tredje befordringsgrunden skall tillmätas avgörande betydelse. LR hemställer därför, att skolöverstyrelsen måtte vidtaga åtgärder för realiserande av denna del av överenskommelsen.

bb. Den 14 juni 1952 ledigförklarade i Post- och inrikes tidningar skolöverstyrelsen 1 400 adjunktstjänster i lönegrad Ca 29 och 100 ämneslärarinnetjänster i lönegrad Ca 27 vid de allmänna läroverken. Detta skedde under den uttryckliga förutsättningen, att Kungl. Maj:t komme att medgiva avvikelser från gällande bestämmelser angående tillsättning av ordinarie tjänster. "Ordinarie adjunkter respektive ämneslärarinnor vid de allmänna läroverken, som önska ifrågakomma till nämnda tjänster, vilka komma att placeras vid de läroverk, där blivande innehavare äro anställda, ha att senast den 14 juli 1952 ingiva sina till Konungen respektive skolöverstyrelsen ställda ansökningar till rektorsämbetet vid det läroverk, där de den 1 juli 1952 äro anställda." Intyg av viss beskaffenhet kunde ersätta sedvanligt tjänstgöringsbetyg.

cc. I anledning av LR:s ovannämnda skrivelse den 13 juni 1952 tillstyrkte skolöverstyrelsen i skrivelse till Konungen den 19 juni, att vid första tillsättningen av ifrågavarande tjänster särskild vikt må läggas vid längden av föregående väl vitsordad tjänstgöring enligt läroverksstadgan § 181 mom. 2 c).

dd. Den 27 nov. 1952 kungjordes i Post- och inrikes tidningar skolöverstyrelsens *första tjänsteförslag,*

dels att 93 i bokstavsordning nämnda, såsom rektorer förordnade adjunkter måtte utnämnas till adjunkter i lönegrad Ca 29;

dels att 1 078 i bokstavsordning nämnda ordinarie adjunkter måtte utnämnas till adjunkter i lönegrad Ca 29 vid angivna läroanstalter, dvs. där de redan innehade sina tjänster.

ee. I sitt *protokoll* den 24 nov. 1952, § 12, yttrade skolöverstyrelsen bl. a. följande:

Ifrågavarande 1.400 tjänster ha sökts av 1.930 lärare, av vilka 3 senare återtagit sin ansökan.

Då detta befordringsärende icke blott till sin omfattning utan även till sin art

intager en särställning, har överstyrelsen vid den formella granskningen av ansökningshandlingarna ansett sig böra tillstyrka vissa eftergifter. I ett flertal fall har ledigförklarandet av ifrågavarande tjänster, vilket skedde under pågående ferier, icke i tid kommit till de sökandes kännedom, varför ansökningar inkommit efter ansökningstidens utgång. Av olika skäl ha också kompletteringar av merithandlingar gjorts efter ansökningstidens utgång. Dessa och vissa andra formella brister beträffande ansökningshandlingarna anser överstyrelsen i detta fall icke vara av sådan art, att de böra anses utgöra behörighetshinder.

En stor grupp av de sökande kan uppvisa en lärartjänstgöring av så betydande längd och i det hela så väl vitsordad, att denna grupp genom sitt företräde enligt tredje befordringsgrunden jämte övrig meritering enligt överstyrelsens mening under alla omständigheter anses berättigad till placering i lönegrad Ca 29 inom det totala antalet nu disponibla tjänster. Under förutsättning av riksdagens godkännande av det i proposition framlagda förslaget anser sig överstyrelsen därför, utan att behöva avvakta den mera tidskrävande värderingen av övriga sökandes meriter, kunna föreslå nyssnämnda, i bifogade förteckningar (bil. 2 och 3) upptagna grupp ordinarie adjunkter, till antalet 1.078, respektive 93 = 1.171, vilka samtliga fullgjort 30 terminers lärartjänstgöring eller därutöver, till erhållande av adjunktstjänst i lönegrad Ca 29.

ff. Den 30 dec. 1952 *utnämndes* enligt skolöverstyrelsens förslag 92 rektorer och 1 063 adjunkter till adjunkter i Ca 29.[58] Femton tjänster tillsattes icke i den första omgången, enär de föreslagna hade avlidit. En icke-föreslagen hade anfört besvär; därom under hh. och ii.

gg. Den 31 januari 1953 kungjordes i Post- och inrikes tidningar skolöverstyrelsens *andra tjänsteförslag*, att till adjunkter i lönegrad Ca 29 vid angivna läroanstalter måtte utnämnas

dels 13 i bokstavsordning namngivna adjunkter, som innehava rektorsförordnande;

dels 216 andra i bokstavsordning nämnda adjunkter vid angivna läroverk, dvs. där de innehava sina tjänster.

hh. I *protokollet* den 22 januari 1953 till sitt tjänsteförslag i andra omgången yttrade skolöverstyrelsen bl. a. följande:

Förslaget avsåg återstående 229 disponibla adjunktstjänster. Ansökningarna av 17 ordinarie adjunkter vid försvarets läroverk räknades icke med. 8 adjunkter borde ha medtagits redan i föregående förslag, enär samtliga — efter av överstyrelsen gjorda justeringar av beräkningen av dessas tjänstetid och med hänsyn till av vissa sökande ingivna kompletterande handlingar — konstaterades uppvisa en tjänstgöring av minst 30 terminer.

Beträffande en grupp av 215 tjänster syntes enligt överstyrelsens mening blott

[58] Tryckt KBr 30 dec. 1952 finnes på ecklesiastikdepartementets läroverksbyrå.

sådana adjunkter böra ifrågakomma, som kunde uppvisa en tjänstetid av *minst 15 terminer*[50] full tjänstgöring. Överstyrelsen fann vidare, att i fråga om dessa behörig hänsyn borde tagas utom till tjänstgöringstidens längd jämväl till meritering enligt första och andra befordringsgrunderna i anslutning till vad som skedde vid vanliga tjänstetillsättningar.

Beträffande klaganden B:s besvär (nr 6122 resp. 1291) över skolöverstyrelsens förslag den 24 nov. 1952 hemställde överstyrelsen, att K.M:t måtte lämna besvärsskrivelsen utan särskild åtgärd, eftersom överstyrelsen nu föreslog B till adjunktstjänst i Ca 29.

ii. Över skolöverstyrelsens tjänsteförslag den 31 januari 1953 anförde 41 förbigångna adjunkter *besvär.*

De klagandes argumenteringar belysa spänningen mellan, å ena sidan, det aktuella extraordinära tillsättningsförfarandet och, å andra sidan, regeringsformens bestämmelse om "förtjänst och skicklighet" samt läroverksstadgans bestämmelser för tillsättning av ordinarie adjunktstjänster.

Åtskilliga klagande visade upp, hurusom de — nu förbigångna på skolöverstyrelsens förslag — *tidigare* hade placerats på skolöverstyrelsens tjänsteförslag eller av Kungl. Maj:t blivit utnämnda, då de, tidigare, hade konkurrerat med flera namngivna *medsökande, som nu 1953 föreslogos till att erhålla befordringstjänster.*

Redan B (nr 6122 resp. 1291), som klagat över skolöverstyrelsens förslag i november 1952, hade anfört bl. a. följande:

> Den 22 april 1949 utnämndes jag — jämte O — till den adjunktur jag nu innehar, före 16 medsökande. Av dessa 16 ha nu 5 — namngivna i besvären — av Kungl. Skolöverstyrelsen föreslagits till adjunkter i lönegrad Ca 29. Då såvitt jag vet, inga andra förändringar skett beträffande dessa fems och mina egna meriter, än att vi alla fått tre års längre tjänstgöringstid — det inbördes meritförhållandet mellan oss är alltså oförändrat — och då jag 1949 av såväl rektor, Kungl. Skolöverstyrelsen och Kungl. Maj:t ansågs överlägsen dessa ovan nämnda fem, anser jag det obilligt att dessa uppföras å förslaget men icke jag själv.

Beträffande de *fyrtioen* klagandes argumenteringar teckna åtskilliga sin situation liknande B:s ovan.

Docenten K (nr 746 resp. 144) besvärade sig över skolöverstyrelsens tjänsteförslag, i vad detta avsåg befordran till Ca 29 åt tre namngivna adjunkter. Då klaganden K hade utnämnts till sin innehavda

[50] Kurs. av mig.

adjunktstjänst den 2 febr. 1951, hade nämnda tre lärare med K förgäves konkurrerat om tjänsten.

Klaganden W (nr 875 resp. 182), som icke upptagits på något av skolöverstyrelsens två förslag, sade sig ha vid tidigare förordnande till e. o. adjunkt *samt* vid tidigare utnämning till fullmaktstjänster *två* gånger av skolöverstyrelsen och Kungl. Maj:t placerats före inalles *sju* nämnda adjunkter, vilka genom skolöverstyrelsens tjänsteförslag i nov. 1952 och januari 1953 föreslagits till att erhålla befordringstjänster i Ca 29. Och klaganden A—L (nr 927 resp. 202) sade sig 1950 vid tillsättning av innehavd adjunktur ha slagit ut en medsökande, som i nov. 1952 hade föreslagits till adjunktstjänst i Ca 29.

Problematiken kring *15 terminer såsom ovillkorligt krav* för att kunna komma på förslag i andra omgången dyker upp i exempelvis W:s besvär (nr 761 resp. 149).

En klagande, R (nr 783 resp. 155), sade sig icke ha kommit på skolöverstyrelsens förslag i första omgången, enär han uppnått en tjänstetid av 29,3 terminer[60] av 30 såsom den gången minimum. Då skolöverstyrelsens tjänsteförslag för återstoden av de ledigförklarade tjänsterna i lönegrad Ca 29 uppgjordes, skedde detta efter *andra* grundlinjer, varvid man mera strikt anslutit sig till de i läroverksstadgan uttalade principerna.[61] Klaganden — som icke kommit på förslag vare sig i den första eller andra omgången — fann det icke riktigt, att *två olika grundsatser* tillämpas vid värdesättning av de lärares meriter, som söka *samma typ* av tjänster.

jj. Genom nådig remiss den 3 mars 1953 anbefalldes skolöverstyrelsen att skyndsamt avge utlåtande med anledning av de besvär, som inalles 41 läroverksadjunkter hade anfört över överstyrelsens tjänsteförslag i januari 1953.

Den 11 mars redovisade skolöverstyrelsen några grunder för det överklagade förslaget och argumenterade mot några invändningar av vissa grupper av klagande. Slutklämmen blev:

Beträffande samtliga över ifrågavarande tjänsteförslag anförda besvär har överstyrelsen funnit, att de grunder, på vilka överstyrelsen stött sitt förslag, i

[60] Enligt skolöverstyrelsens meritplåtsavtryck: 28,15 terminer.
[61] Samma tankegång drevs av klaganden C (nr 917 resp. 194), som sade sig ha 26 terminer, likaså av klaganden K (nr 920 resp. 197) och av klaganden M (nr 926 resp. 201).

intet avseende blivit rubbade genom vad de klagande anfört. Överstyrelsen får därför hemställa, att Kungl. Maj:t måtte lämna de anförda besvären utan bifall.

kk. I påminnelser över skolöverstyrelsens nyss nämnda avslagsyrkande yttrade klaganden W (nr 875 resp. 182):[62]

Kungl. Skolöverstyrelsen säger sig ha "funnit, att de grunder, på vilka överstyrelsen stött sitt förslag, i intet avseende blivit rubbade genom vad de klagande anfört" men Kungl. Skolöverstyrelsen har icke redovisat dessa grunder och *än mindre* visat, att de ha stöd i gällande läroverksstadga.

En liknande tanke driver i sina påminnelser klaganden B (nr 916 resp. 193).

ll. Genom sitt beslut i statsrådet den 27 mars 1953 följde Kungl. Maj:t skolöverstyrelsens andra tjänsteförslag i januari 1953 och dess avstyrkande av de 41 klagandes besvär den 11 mars 1953. Kungl. Maj:t utnämnde nämligen 13 såsom rektorer förordnade adjunkter, den första omgångens klagande B och 216 andra adjunkter.[63]

mm. Femton tjänster hade icke tillsatts i den första omgången. Dessa plus de av rektorer innehavda tjänsterna skulle enligt KBr den 19 dec. 1952 s. 5 och 6 disponeras för läroverk med framträdande lärarbrist.

Habent sua fata — officia.

I detalj har jag sökt kartlägga tillsättningsförfarandets gång, då statsorganen hade att realisera överenskommelsen med SACO om inrättande av 1 400 befordringstjänster i Ca 29 såsom läroverksadjunkter. Verkligheten har därigenom själv fått vittna om *likställdheten mellan parterna* i överenskommelsen, likaså om *sökandenas individuella rättsställning* — jämfört med regeringsformens och läroverksstadgans bestämmelser.

d.

Men problematiken kring 1952 års överenskommelse om läroverkslärarnas löner hade därmed icke skingrats. Ett nytt problem uppstod, då parterna tolkade avtalet olika, såvitt gällde *antalet* adjunktstjäns-

[62] Denne klagande är nämnd på föregående sida.
[63] Tryckt KBr den 27 mars 1953 finnes på ecklesiastikdepartementets läroverksbyrå.

ter i lönegrad Ca 29 för framtiden efter utgången av budgetåret 1954/55.[64]

Också denna fråga gäller *likställdheten* mellan överenskommelsens parter. Åter inträda problematiken och spänningen på *verkställighetens* plan. Och verkställigheten ligger i statsorganens händer.

Det är utan tvekan en beklaglig svaghet i de avtal, som på detta sätt ingåtts mellan tjänsteförteckningskommittén och personalorganisationerna, att de skall kunna sättas praktiskt taget ur kraft genom att den ena parten ensidigt hävdar, antingen en viss tolkning eller t. o. m. enbart att avtalet är svårtolkat. I motsats till vad som är förhållandet med ett vanligt kollektivavtal kan rättsfrågan icke på samma sätt dragas under t. ex. arbetsdomstolen och tvisten där avgöras. Den missnöjda parten är i stället hänvisad att tillgripa stridsåtgärder för att hävda sin rätt, något som av olika skäl ej alltid är möjligt.[65]

Enligt LR:s mening äger bestämmelsen om antalet adjunktstjänster i Ca 29 betydelse för framtiden, ända tills bestämmelsen upphäves. För varje år efter läsåret 1954/55 skall således undersökas, hur behovet av ämneslärartjänster på gymnasiet och i realskolans två högsta klasser ser ut. Efter de riktlinjer, som följdes för att för budgetåret 1952/53 fixera talet 1 400, har — enligt denna tolkning — *skolöverstyrelsen* för varje läsår gjort en sådan undersökning och kommit fram till ett bestämt antal adjunktstjänster i lönegrad Ca 29. *Statskontoret* har emellertid därefter inkopplats och prövat skolöverstyrelsens förslag samt räknat bort ett antal tjänster.[66]

Slutligen har Kungl. Maj:t samt riksdagen efter statsutskottets utlåtande konstaterat de två divergerande uppfattningarna och fattat avgörande beslut, som fixerat ett antal mitt emellan de två förslagen.[67]

I 1955 års statsverksproposition[68] konstaterade departementschefen, att sedan den s. k. läraröverenskommelsen träffades, hade sådana förändringar i läget vid de allmänna läroverken inträffat, att det enligt hans mening var nödvändigt med nya överväganden angående behovet av ämneslärare i olika lönegrader. Han förutsatte, att dessa överväganden måste ske i kontakt med vederbörande personalorganisationer.[68]

[64] Beträffande överenskommelsens ordalydelse på denna punkt se här s. 33.
[65] Citat ur Tidning för Sveriges Läroverk 1956: 20 s. 516. — Jfr numera förslaget i SOU 1960: 10 s. 87 f.
[66] Se KPr 1955:1 : Bil. 10: Åttonde huvudtiteln. S. 367 ff och 387.
[67] Jfr KPr i föregående not samt SU 1955: 8 s. 51 och Rskr 1955: 8.
[68] Fr. o m. läsåret 1957/58 började en ny överenskommelse att tillämpas. Se Läroverkslärarnas riksförbunds årsbok 1957 s. 448.

## 2. Om allmänintresse.

### § 1. *Huru allmänintresset manifesteras i lagstiftningen.*

a.

I lagstiftningen nämnes icke sällan *allmänt intresse* eller *allmänna intressen*.[69]

Exempelvis innehåller KK 30 juni 1939 (nr 432) ang. villkoren för lån från statens avdikningslånefond, 3 § andra stycket, viss bestämmelse att gälla, "där företaget berör allmänna intressen av större betydelse såsom urtappning av mera betydande sjö eller vattendrag, mera påtaglig förändring av landskapsbilden, naturskydd eller dylikt".[70]

Inrättande av allmän flottled (VL 6 kap. och 10: 1—31), torrläggning av mark genom dikning, vattenavledning eller invallning (7 kap. och 10: 32—82) samt avledande av avloppsvatten (8 kap. och 10: 32—82) äro omfattande företag, som gripa djupt in i sakägarnas ekonomi. Ibland kunna verkningarna av dessa företag före verkställandet eller ännu i dess början vara svåra att beräkna. Vid sådana förhållanden har lagstiftningen uttryckligen reglerat *återkallelse av ansökning* om syneförrättning, som syftar till dessa företags inledande och verkställande: VL 10: 11, 48 och 58.

VL 10: 11 lyder:

> Vill sökanden återkalla ansökningen i dess helhet eller beträffande viss del av vattenområdet, göre det skriftligen hos förrättningsmannen, innan förrättningen avslutas. Har återkallelse skett, låte förrättningsmannen, där ej annan inträder som sökande, tills vidare inställa förrättningen eller den del därav, som av återkallelsen beröres, samt anmäle förhållandet hos Konungens befallningshavande, som, där ej kronan var sökande, har att inhämta besked, huruvida kronan vill fullfölja ansökningen. Varder ej ansökningen inom två månader fullföljd av kronan eller annan, vare frågan förfallen; och åligge förrättningsmannen att härom skyndsamt underrätta vattenrättsdomaren. Fullföljes ansökningen, njute den, som gjort återkallelsen, gottgörelse för förskjuten förrättningskostnad på sätt om annan anläggningskostnads återgäldande är stadgat.
>
> Äro sökandena flera och sker återkallelse av någon eller några av dem, vare den eller de återstående fortfarande att anse såsom sökande.[71]

[69] I den mån allmänintresset dominerar ett rättsförhållande mellan enskild och myndighet, kan detta betraktas även som ett uttryck för en bristande likställdhet mellan de två rättssubjekten eller mellan myndigheten och den enskilde.
Av praktiska skäl behandlar jag här frågan om allmänintresse i ett sammanhang.

[70] Denna författning är numera upphävd genom KK 1959: 246.

Dessa bestämmelser reglera möjligheten att återkalla ansökning om syneförrättning rörande allmän flottleds inrättande (6 kap.). I VL 10: 48 regleras i ännu högre grad återkallelse av ansökan om syneförrättning rörande vattenreglering (3 kap.), rörande torrläggning av mark genom dikning, vattenavledning eller invallning (7 kap.) och rörande avloppsvatten (8 kap.). Till VL 10: 48 anknyta VL 10: 58 och 10: 82.

VL 10: 48 lyder:

Vill sökande återkalla ansökningen, göre det skriftligen hos förrättningsmannen, innan förrättningen avslutas, eller hos vattendomstolen på sätt och inom tid för fullföljd av talan mot synemännens utlåtande är stadgat.

Äro i fråga om företag enligt 3 eller 7 kap. sökandena flera, må utan samtligas medgivande återkallelse ej ske, utan så är, att kostnaden av synemännen beräknas uppgå till mer än nio tiondelar av den uppskattade båtnaden av företaget; dock att härvid hänsyn icke skall tagas till båtnad, för vilken enligt 3 kap. 6 § och 7 kap. 29 § bidragsskyldighet till företaget inträder först då båtnaden tages i anspråk. I fråga om företag enligt 8 kap. må, där sökandena äro flera, utan samtligas medgivande återkallelse ej ske, med mindre kostnaden för företaget finnes uppgå till högre belopp än med hänsyn till nyttan därav kan anses rimligt eller företaget på grund av yrkande under förrättningen blivit väsentligt utvidgat; dock att vad ovan stadgats i fråga om 7 kap. skall gälla jämväl företag, som avser både avledande av kloakvatten eller industriellt avloppsvatten och torrläggning av mark, såvitt detsamma avser sistnämnda ändamål.

Sker återkallelse av någon eller några av sökandena, vare den eller de övriga fortfarande att anse såsom sökande.[72]

Slutligen lyder VL 10: 58 första stycket:

Vill någon sakägare förena sig med sökanden om företaget eller yrka, att däråt gives större omfattning än sökanden äskat, eller, om sökanden hos förrättningsmannen återkallar ansökningen, inträda i sökandens ställe, göre det skriftligen; och varde handlingen vitsordad medelst synemännens påskrift.

I dessa företag enligt vattenlagen brytas *allmänna intressen* mot enskildas intressen, ofta stå enskilda intressen mot varandra, och ibland kunna t. o. m. allmänna intressen kollidera med varandra.

Det är just detta de *motstående intressenas växelspel* och vattenlagens strävan efter en *avvägning* mellan dessa, som utgör grunden för

[71] Jfr lagmotiven i NJA II 1920 s. 160 f.
[72] Jfr lagmotiven i NJA II 1920 s. 470 f.

bestämmelserna om *enskilds återkallelse* enligt VL 10: 11, 48 och 58 härovan.[73]

*Nils Herlitz* har påpekat, att frågan om återkallelserätten i nämnda lagrum gestaltar sig på ett sätt, som erinrar om processrättsliga regler.[74]

Ställningen som *sökande* till företag enligt VL 6 kap. resp. 3, 7 och 8 kap. medför enligt lagen särskilda och betydande ekonomiska förpliktelser.[75] För *icke-sökande* delägare i vissa företag begränsar lagen uttryckligen det ekonomiska engagemanget eller lättar dettas fullgörande.[76] I dessa företag enligt vattenlagen kunna särskiljas fyra kategorier av enskilda: sökande, med sökande likställd,[75] återkallande och icke-sökande.

Vid sådana förhållanden ligger det synnerlig vikt uppå att tvekan ej skall råda om vem eller vilka som äro sökande till nämnda företag enligt vattenlagen. Och utifrån samma förutsättningar är det likaledes viktigt, att sökandes möjlighet att återkalla och draga sig undan sökandes förpliktelser regleras av lagen.

Vi skola nu se, hurusom även allmänna intressen kunna kollidera med varandra. Torrläggningsintresset kan sålunda vid vattenavledningarna och sjösänkningarna komma i konflikt med särskilt farleds- och flottledsintressen, sanitära intressen men också med viktiga industriella intressen och naturskyddsintressen.

Inrättande av allmän flottled, exempelvis, utgör ett synnerligen omfattande företag, som främst avser *allmänt väl*.[77] Hela proceduren får sin prägel av de många, delvis motstående intressen, som lagen vill tillgodose.[78] Skogs- och flottningsintresset företrädes av sökanden och de skogsägare, som genom flottleden erhålla utfartsväg för sina skogar. Mot skogs- och flottningsintresset står det egentliga strandägarintresset, främst jordbruksintresset. Allmänna synpunkter från skogshanteringens sida komma till tals genom vederbörande skogstjänste-

[73] Se även KPr 1920: 415 s. 114 f. — Jfr också ordalydelsen i VL 3: 7 och 10: 32, 4 mom.
[74] Förvaltningsförfarandet. SOU 1946: 69 s. 69 not 7.
[75] VL 10: 2, 33; VL 10: 30 första stycket; 10: 79 första och andra styckena; VL 3: 1—2, 5—6; 7: 27 — 29a, 37—38 och 44 — jfr NJA 1937 s. 148; VL 8: 16.
[76] VL 3: 5, 7: 27 och 37; jfr VL 3: 6 sista stycket, 7: 28 och 8: 16; VL 3: 6 tredje stycket, 7: 29 och 37; jfr VL 7: 54, jämfört med 7: 27 och 7: 49; VL 7: 52.
[77] NJA II 1920 s. 144.
[78] NJA II 1920 s. 152 f. — VL 10: 5 andra stycket exemplifierar olika enskilda motstående intressen, vilka under förrättningen skola beredas tillfälle att komma till tals.

mans deltagande i förrättningen. Och fiskerinäringen tillgodoses på motsvarande sätt genom fiskeritjänstemans deltagande. Den enskilde strandägaren bör i främsta hand själv sörja för sin rätt, som emellertid också synemännen och domstolen ha att tillvarataga. Och där förhållandena påkalla sådant, bör ett av KB förordnat ortsombud företräda de allmänna strandägar- och främst jordbruksintressena.

Med *förvaltningsförfarandet* ha här diskuterade företag enligt vattenlagen det gemensamt, att enskilda intressen skola beaktas *ex officio*. Som exempel härpå i lagen kunna nämnas 2: 2 och 3: 7. Ett annat rättsläge ha vi tidigare funnit föreligga vid tillkomsten av s. k. stadsplaneavtal.[79]

Skiftessökandes möjlighet att *återkalla* regleras enligt 1926 års jorddelningslag, 3: 4 fjärde stycket:

> Utebliver sakägare från lagligen kungjord förrättning, vare det ej hinder för förrättningens företagande; dock att, om sökanden, utan att hava anmält laga förfall, utebliver från första sammanträdet och icke någon sakägare påyrkar förrättningens företagande, ansökningen om skiftet anses återkallad och ersätte sökanden alla i ärendet uppkomna kostnader.[80]

Enligt 1800-talets äldre skiftesrätt, i linje med liberalismens tankegångar, betraktades genomförandet av laga skifte som en privaträttslig angelägenhet. Även sedan lantmätare förordnats, ägde delägarna att återkalla ansökningen exempelvis av den anledningen, att en annan lantmätare var villig att betinga sig en lägre ersättning än den förordnade, eller till följd av missväxt.[81] Här tillämpades *civilrättens* allmänna förmögenhetsrättsliga regel: förvaltningsuppdrag kan när som helst återkallas.[82] Men rättspraxis skiftade till en *offentligrättslig* syn på enskildas återkallelse av ansökning om laga skifte: sedan KB förordnat viss lantmätare att förrätta laga skifte, ägde KB icke återkalla förordnandet i annat fall, än då skiftesstadgan[83] medgav.[84]

[79] Se här s. 20 ff. Märk *Grönvall* i FT 1944 s. 295.
[80] Om tillkomsten av JDL 3: 4 se, vad skifteslagstiftningskommissionen yttrar i NJA II 1926 s. 382. — Jfr VL 10: 11 första stycket de två första punkterna.
[81] Se N 1864 s. 559.
[82] Man jämföre här tidigare s. 6 med not 12.
[83] Se skiftesstadga den 4 maj 1827 2 kap. 3 §. Jfr numera JDL 2: 5.
[84] N 1865 s. 513, NJA 1880 s. 342 och 1903 s. 388. — Jfr N 1865 s. 700 och NJA 1901 s. 337 samt NJA 1876 s. 564.

b.

*Initiativrättens omfattning* kan markera *graden* av allmänintresse av att en förvaltningsakt företages eller att en förvaltningsåtgärd kommer till stånd. Den synpunkten förtjänar därför att uppmärksammas, då det gäller att *inringa allmänintresset.*

1. Initiativrätt kan tillkomma blott den medborgare, som akten eller åtgärden avser. 2. Offentligt organ kan ha utrustats med rätt att taga initiativ till viss akt eller åtgärd eller att väcka frågan därom. 3. Vissa andra enskilda än den medborgare, som akten eller åtgärden avser, ha av lagstiftaren tillagts rätt att anhängiggöra ärendet. 4. Envar medborgare kan äga göra anmälan om visst missförhållande, vilket det åligger myndigheten att avhjälpa. Eller envar kan ha utrustats med initiativrätt i ärendet. Man kan här tala om ett slags *actio publica* inom förvaltningsrätten.

Några exempel skola nämnas.

Begäran om *avbrytande av havandeskap* kan enligt lagen framställas blott av kvinnan själv, om hon äger förmåga att lämna giltigt samtycke till åtgärden.[85] I detta hänseende finnes intet utrymme för allmänintresse.

Annorlunda markeras allmänintresset inom *steriliseringslagstiftningen.*[86] Liksom befolkningskommissionen framhöll departementschefen[87] såsom av vikt för lagstiftningen, att rätten till att taga initiativ till sterilisering tillkommer personer och organ, som kunna antagas ägna intresse åt uppgiften att få till stånd sterilisering i de fall, där sådant ingrepp är påkallat.

En synnerligen vidsträckt initiativrätt har följaktligen tillagts *andra* än den, som avses med ansökningen.

Ansökan hos medicinalstyrelsen om tillstånd till sterilisering må göras

1. för underårig av den som har vårdnaden om honom,
2. för omyndigförklarad av förmyndaren,
3. för den, som åtnjuter fattigvård eller vars make eller minderåriga barn åtnjuter sådan vård, av fattigvårdsstyrelsen,[88]

[85] Lag 17 juni 1938 om avbrytande av havandeskap, 3 §, och KK 9 sept. 1938 med tillämpningsföreskrifter till sagda lag, 1 §.
[86] Lag 23 maj 1941 om sterilisering och KK 13 juni 1941 med tillämpningsföreskrifter till nämnda lag.
[87] KPr 1941: 13 s. 28.
[88] Jfr numera lag 4 januari 1956 om socialhjälp.

4. för den, som är föremål för åtgärd enligt barnavårdslagen eller vars barn är föremål för sådan åtgärd, av barnavårdsnämnden,

5. för den som behandlas vid en av det allmänna anordnad öppen läkarmottagning, av den för behandlingen ansvarige läkaren,

6. för den, som är intagen å lasarett eller därmed jämförligt sjukhus, av lasarettsläkaren, sjukstuguläkaren, sjukvårdsläkaren eller motsvarande läkare, samt

7. för den, som är intagen å annan anstalt än som under 6. avses, av anstaltens läkare eller föreståndare.

Och slutligen vidgas initiativrätten ytterligare till förste provinsialläkare, provinsialläkare, extra provinsialläkare, stadsläkare, stadsdistriktsläkare, köpingsläkare, municipalläkare samt hjälpverksamhetsläkare vid sinnessjukhus ävensom läkare, som innehar tjänsteställning jämförlig med de nu nämndas.[89]

En högsta grad av allmänintresse illustreras av den initiativrätt, som tillkommer alla medborgare enligt 1924 års barnavårdslag 81 § 2 mom. Envar äger nämligen att hos KB eller socialstyrelsen eller hos socialvårdsassistenter eller barnavårdsassistenter göra anmälan om viss underlåtenhet eller visst missförhållande, varefter dessa organ ex officio kunna inskrida och åtgärda. En liknande bestämmelse fanns i 1918 års fattigvårdslag, 78 § 2 mom. Enligt 1956 års socialhjälpslag, 52 § och under rubriken Tillsyn, åligger det länsstyrelsen att med biträde av socialvårdskonsulenter *noga* följa tillämpningen av lagen. I sista hand äger länsstyrelsen själv vidtaga åtgärd, som fordras för att avhjälpa missförhållande, som kommit till länsstyrelsens kännedom.[90] Likaså tillkommer initiativrätt envar enligt 1952 års naturskyddslagstiftning[91] och enligt 1942 års lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader, 2 § andra stycket. Och envar kan genom anmälan till lantbruksnämnd väcka frågan, huruvida vanhävd föreligger.[92]

c.

Såsom *allmänna intressen* av större betydelse ha inom lagstiftningen nämnts urtappning av mera betydande sjö eller vattendrag, mera påtaglig förändring av landskapsbilden samt naturskydd.[93] Som ett allmänintresse skyddas torrläggning enligt bestämmelser i vattenlagen,

[89] SterK 1 §.
[90] Jfr *Halvar G. F. Sundberg*, Kommunalrätt. Speciella delen. Stockholm 1959. S. 127.
[91] KK 30 dec. 1952 med närmare bestämmelser rörande tillämpningen av naturskyddslagen, 6 och 13 §§.
[92] Lag 30 juni 1947 om uppsikt å jordbruk, 4 §.
[93] Se tidigare här s. 41.

likaså farleds- och flottledsintressena, sanitära intressen samt viktiga industriella intressen.[94]

Påfallande är, att "allmänna" intressen och "allmän"-nyttig i lagstiftningen brukas i ofta *avsedd vag* betydelse och i *generaliserande* sammanhang. Denna attityd överensstämmer med det allmänna språkbruket.[95] *Allmän* betyder nämligen bl. a. statens, folkets eller kommunens. "Allmänna arbeten" äro ingenjörsarbeten, som utföras för det allmännas räkning eller med statsunderstöd. "Det allmänna bästa" betyder samhällets väl. "Det allmänna" brukas som substantiv med betydelsen samhället och vanligen så, att det ej direkt framgår, om genom uttrycket avses staten, länet, kommunen osv. — eller dessa samtliga. "Allmän" betyder ofta motsats till enskild, privat, individuell.[96] *Synonymer* med "allmän" i här intresserande betydelse äro stats-, statens, kronans, offentlig, regeringens, samhällets, ibland kommunens, ibland officiell. "Till allmännyttiga ändamål" är såsom uttryck synonymt med "gagnelig för alla eller samhället".

Därför kan man ibland icke veta, om de allmänna intressena i fråga äro statens eller kommunens eller om dessa offentligrättsliga subjekts ekonomiska intressen äro "allmänna". Som exempel kan nämnas 1947 års byggnadsstadga. Och allmänintresset såsom sådant kan äga den avgörande betydelsen — t. ex. den obligatoriska undervisningen, en bestämmelse i undervisningens intresse — outsagt om det gäller statens intresse eller kommunens samt oberoende av att staten eller kommunen eller bådadera bekosta verksamheten.

[94] Se tidigare här s. 43 f.
[95] Se *Olof Östergren,* Nusvensk ordbok.
[96] Inom den offentliga förvaltningen och dess organisation användes ofta attributet allmän som motsats till särskild eller närmare bestämd, speciell.
Exempelvis skiljes det mellan de allmänna läroverken å ena sidan samt privata och tekniska å den andra. Allmän skolstadga 23 maj 1958 (nr 387) innehåller föreskrifter om ledningen och förvaltningen av skolväsendet i rikets kommuner, medan närmare föreskrifter om de olika skolformerna meddelas i särskilda stadgor, t. ex. Kungl. Maj:ts stadga 23 maj 1958 (nr 399) för folkskolor, fortsättningsskolor och försöksskolor (folkskolestadga). Allmänt gymnasium betyder ett begreppsligt särskiljande från handelsgymnasium. Realexamen äger en annan och mera allmän innebörd, såvitt gäller examens utformande, än praktisk eller särskild realexamen (jfr läroverksstadgan enligt KK 1958: 335, § 66 resp. § 77). Det allmänna gymnasiet är delat på tre bildningslinjer: allmänna linjen, latinlinjen och reallinjen (läroverksstadgan § 3).
Även inom rättsvetenskapens olika discipliner särskiljes traditionellt en allmän del från en speciell del.

*Social* äger språkligt samma vaga och generaliserande betydelse.[97] Denna växlar nämligen mellan det obestämda "som angår ett samhälle" och det att ofta avse strävanden att förbättra de sämre lottades villkor. Som synonymer nämnas samhälls-, samhällelig, samfunds-, ibland nära (med)borgerlig — ofta något som särskilt avser (arbetet för) de sämre lottade.

## § 2. *Allmänintresse kontra avtal mellan myndighet och enskild.*

### a.

I förhållandet mellan enskilda råder som regel avtalsfrihet och frihet för den ene att utfästa sig gentemot den andre. Lagstiftningen har i det stora hela lämnat fältet fritt för enskildas inbördes dispositioner: *dispositionsprincipen* dominerar fortfarande *civilrätten*. Stundom har emellertid lagstiftaren givit förtydligande och supplerande bestämmelser efter detta mönster: *såvida icke* annat avtalats, skall gälla . . . Men i civilrätten finnas många *indispositiva* bestämmelser: *oavsett* vad som avtalats mellan enskilda eller oavsett vad enskild utfäst sig eller medgivit gentemot annan enskild, skall gälla . . . Tidigare har nämnts ärvdabalken 10: 5 andra stycket.[98] Och av *sociala* skäl ha givits *tvingande* bestämmelser i exempelvis arrende- och hyreslagstiftningen, lagen om avbetalningsköp, semesterlagen och hembiträdeslagen.[99]

Den offentliga förvaltningen är i princip uttömmande *författningsreglerad*: organisation, instansordning, fungerande, behörighet, ändamål och besvär äro bestämda. Den offentliga förvaltningens rättsregler ha givits för att efterlevas: fortfarande gäller traditionellt, att förvaltningsrättens normer som regel äro *tvingande,* såvida icke annat särskilt stadgats. Stundom kan den offentligrättsliga regleringen skapa en fördel eller förmån för enskild. Därvid kan den frågan aktualiseras, huruvida den enskilde äger att själv disponera över fördelen eller förmånen genom att *civilrättsligt bindande* exempelvis avstå från densamma. Då vissa befattningshavare genom offentligrättslig reglering

[97] Se *Östergren,* Nusvensk ordbok.
[98] Se här s. 5.
[99] Man jämföre *I. Lindell,* Socialrätt kontra civilrätt. Tiden 1950: 5 s. 264 ff.

tillförsäkras tjänstebostad, blir frågan, om det här enbart gäller en löneförmån, enbart en fördel för den enskilde. I dylika situationer kan *samhälls-* eller *allmänintresset* på ett realistiskt sätt komma in i bilden. Ett rättsfall skall anföras som exempel på vad jag menar.

I *RÅ 1944 ref. 16* var fråga om skyldighet för skoldistrikt att tillhandahålla tjänstebostad åt folkskollärare. Rättsfallet gällde spörsmålet om verkan av en *överenskommelse* i detta ämne mellan honom och folkskolestyrelsen.

Vid tiden för detta rättsfalls avgörande gällde följande författningsbestämmelser:

Enligt 37 § folkskolans avlöningsreglemente d. 30 juni 1942 (nr 619) är lärare, därest åt honom anvisas tjänstebostad av tjänlig beskaffenhet, skyldig att mottaga den och ställa sig till efterrättelse föreskrifterna i gällande boställsordning. I 38 § lämnas föreskrifter om den ersättning läraren skall lämna för tjänstebostad, men reglementet innehåller ej något stadgande om skyldighet för skoldistrikt att anvisa tjänstebostad. Däremot stadgas i § 5 c) KK d. 10 dec. 1937 (nr 999) ang. statsbidrag till avlöning av lärare vid folk- och småskolor m. m. i dess lydelse enligt KK d. 13 juni 1941 (nr 463) såsom *villkor för statsbidrags utgående,* att skoldistriktet tillhandahåller *tjänstebostad* åt lärare i de fall, då bostadsförhållandena på orten icke möjliggöra för läraren att i skolans närhet hyra annan tjänlig bostad än sådan, som tidigare varit upplåten såsom tjänstebostad.[100]

Folkskolestyrelsen hade den 6 juni 1943 beslutit avslå en av folkskolläraren P gjord anhållan att fr. o. m. viss tidpunkt vid O folkskola åter få disponera den tjänstebostad, som han tidigare hade innehaft. Såsom skäl för avslaget åberopade skolstyrelsen, att P hade på egen begäran tidigare befriats från skyldighet att bebo tjänstebostaden. Härigenom måste *en för P:s återstående tjänstetid gällande överenskommelse* hava kommit till stånd, vilken innebar, att P avstod från sin rätt till tjänstebostad och att skoldistriktet förband sig att ej tvinga honom mottaga sådan bostad.

Över detta avslag anförde läraren besvär hos länsstyrelsen.

Bostadsförhållandena i orten, yttrade han bl. a., gjorde det icke möjligt för honom att hyra bostad i skolans närhet, om vilket han förebragte utredning. Vidare åberopade han departementschefens

[100] Senare rättsfall av intresse: RÅ 1952 ref. 6 samt 1952 E 47 och 48. — Rättspolitiska överväganden i detta ämne framföras av *T. Elofsson,* Skoldistrikts skyldighet att tillhandahålla tjänstebostäder. LT 1953 s. 465—471. Jfr även RÅ 1941 E 52, 1943 E 37 och 113.

yttrande s. 16 i Kungl. Maj:ts proposition nr 140 vid 1941 års riksdag och anförde i anslutning härtill, att då skoldistriktet måste upprätthålla skolan i O, var det också skyldigt att anvisa lämplig bostad åt läraren, oavsett de *tillfälliga överenskommelser* som *under andra förutsättningar* kunde hava träffats. Det framkom vidare i målet, att mellan P:s bostad i Ö och skolan i O utgjorde vägen 3 km, vilken sträcka läraren tidigare hade färdats i bil. Men kristiden förhindrade honom att utnyttja bilen, och den 8 juni 1943 hade han blivit uppsagd från den lägenhet, som han bebodde i Ö.

Folkskolestyrelsen bestred bifall till besvären. För folkskolinspektören syntes de föreliggande omständigheterna fordra en uppgörelse för *undervisningens upprätthållande.*

Länsstyrelsen lämnade besvären utan bifall, enär P icke enligt gällande bestämmelser kunde påfordra att få sig tjänstebostad anvisad.

Men P fullföljde sina besvär till Kungl. Maj:t.

Skolöverstyrelsen fann i avgivet utlåtande det vara styrkt i målet, att bostadsförhållandena å orten icke göra det möjligt för P att i skolans närhet hyra tjänlig bostad. Till följd härav torde det föreligga skyldighet för skoldistriktet att tillhandahålla tjänstebostad. Emellertid anhöll P hos folkskolestyrelsen att fr. o. m. den 1 okt. 1938 befrias från skyldigheten att mottaga tjänstebostad, vilken framställning av folkskolestyrelsen bifölls. Fråga är nu, huruvida den överenskommelse, som därvid ingicks, kan anses vara för de därav berörda parterna bindande under lärarens tjänstetid. Folkskolestyrelsen synes anse, att så är fallet. Skolöverstyrelsen kan icke ansluta sig till denna uppfattning. Skyldigheten att tillhandahålla tjänstebostad måste anses vara stadgad *i undervisningens intresse* (kurs. av mig), och denna skyldighet torde icke kunna upphävas genom en överenskommelse mellan lärare och skolstyrelse. Skolöverstyrelsen anser alltså att bestämmelsen om skyldighet att tillhandahålla tjänstebostad i föreliggande fall är tillämplig. I ett fall som P:s måste emellertid vederbörande skolstyrelse, även om den har skyldighet att tillhandahålla sådan bostad, erhålla viss tidsfrist för att kunna ordna bostadsförhållandena.

RegR följde i sitt utslag de tankegångar, som skolöverstyrelsen hade utvecklat.[101]

Mot ett bestämt allmänintresse såsom i *RÅ 1944 ref. 16* kan icke

[101] Man märke ett danskt rättsfall, som fick en utgång motsatt det svenska. Enligt undervisningsministeriets skrivelse den 5 febr. 1944 ansågs en överenskommelse — vilken avsåg en lärares bostadsförhållanden och hade ingåtts mellan "Sogneraad" och honom — gälla för lärarens tid i tjänsten. Likväl avvek överenskommelsen från skolplanen. Se *Poul Andersen,* Dansk Forvaltningsret. Tredje udgave. København 1956. S. 444 not 6.

ett avtal mellan enskild och myndighet göras rättsligt gällande. Kommuns skyldighet att tillhandahålla tjänstebostad åt vissa lärarkategorier är av *offentligrättslig* natur: därför är en överenskommelse, som med annat innehåll träffas mellan kommunen och läraren, utan verkan.[102] [103]

b.

Jag återknyter nu till det typexempel ur praxis, som *RÅ 1944 ref. 16* utgör.

Ur gällande lagstiftning, som kan giva anledning till att myndighet och enskild med varandra ingå *avtal* eller träffa *överenskommelser,* skall jag giva några exempel på bestämmelser från kyrkans och skolväsendets områden. Dessa författningsbestämmelser uppbäras alla av det *tvingande direkta allmänintresse,* som den offentliga tjänstens fullgörande utgör.

aa. KK 30 maj 1958 (nr 366) om ändring i avlöningsreglementet för övningslärare den 9 juni 1950 (nr 386), 31 §, stadgar sålunda om *bostadsförmån* följande:

> Lärare i slöjd samt hushållsgöromål, som tjänstgör vid fortsättningsskolan å annan ort än bostadsorten, äger under pågående kurs *rätt till*[104] fri bostad jämte bränsle eller, för det fall att kommunen icke kan tillhandahålla bostad, i stället ersättning med minst 4 kronor för dag.

[102] *Halvar G. F. Sundberg,* Kommunalrätt. Speciella delen. Stockholm 1959. S. 227. Därvid hänvisas till RÅ 1944 ref. 16.

[103] I fransk (se här s. 66 ff) och tysk förvaltningsrätt har utbildats ett särskilt begrepp: förvaltningsrättsliga avtal. Sådana kunna ensidigt frånträdas eller ändras av myndigheter till följd av allmänintresse. Särskilt i tysk doktrin låter man rättsverkan av förvaltningsrättsliga avtal begränsas enligt regeln om clausula rebus sic stantibus. Alla sådana avtal förutsättas ha slutits av den offentliga förvaltningen blott under det förbehållet, att omständigheterna icke komma att (väsentligt) förändras. Se *W. Apelt,* Der verwaltungsrechtliche Vertrag. Ein Beitrag zur Lehre von der rechtswirksamen Handlung im öffentlichen Rechte. Leipzig 1920. S. 218 ff. I senaste tysk förvaltningsrätt skriver *Ernst Forsthoff,* a. a. 6 uppl. 1956 s. 246 f och 7 uppl. 1959 s. 257 f bl. a. följande:
Då de offentligrättsliga avtalens bestånd eller varaktighet skall mätas, måste alltid beaktas det offentliga intresse, som utgör en del av sådana avtal.
Den ömsesidiga bindningen gör avtalet stelt och orörligt, vilket kan försvåra en anpassning till ett nytt läge, när de faktiska och rättsliga förhållandena ha väsentligt ändrats. Då kommer avtalsbindningen att strida mot det offentliga intresset. För en sådan situation kan clausula rebus sic stantibus erbjuda ett frigörande från avtalet. Detta rättsinstitut är sedan länge erkänt inom civilrätten och folkrätten.
Man jämföre *O. A. Borum,* Clausula rebus sic stantibus saerlig indenfor Familie- og Arveretten. Tidsskrift for Rettsvidenskap 1939, s. 127—143.

[104] Kurs. av mig.

Önskar lärare, som erbjudes bostadsförmån, icke begagna denna, må han efter *överenskommelse med kommunen*[105] i stället erhålla ersättning med belopp, varom *överenskommelse*[105] kan träffas.

Ordinarie och extra ordinarie lärare skola dock icke äga rätt till bostadsförmån å stationeringsorten annat än efter medgivande av länsskolnämnden.

Bostadsförmån och ersättning därför tillhandahållas av den kommun, där tjänstgöringen äger rum.

bb. Kyrkomusikerstadgan den 2 juni 1950 (nr 375), 51 §, efter vissa ändringar omtryckt i SFS 1958: 369, innehåller om *tjänstebostad* följande bestämmelser:

Om på stationeringsort för organisttjänst icke finnes hyresmarknad för bostäder, som till storlek och beskaffenhet kunna anses tjänliga för organist, åligger det församlingen att tillhandahålla tjänstinnehavaren sådan tjänstebostad.

Organisten är skyldig att mottaga anvisad sådan bostad, därest detta angivits i kungörelsen om tjänstens ledigförklarande, samt att erlägga hyra för densamma.

Finner organist sig icke kunna åtnöjas med anvisad tjänstebostad eller hyran därför och kan *överenskommelse icke uppnås med kyrkorådet,*[105] må frågan hänskjutas till *stiftsnämndens avgörande.*[105] Över stiftsnämndens beslut må klagan icke föras.

cc. Enligt 1958 års folkskolestadga (SFS nr 399), 211 §, åligger det kommunen att tillhandahålla *tjänstebostad* åt rektor, folkskollärare, småskollärare och lärare i läroämnen — såvida skolan är belägen i ort, som ej är upptagen i *tätortsförteckning*[106] enligt 2 mom. Vissa undantag göras från kommunens skyldighet:

a) då fråga är om lärare, som tjänstgör såsom vikarie för tjänstledig rektor eller lärare eller uppehåller tjänst, vilken kan anses vara av tillfällig natur; eller

b) om vederbörande rektor eller lärare har eller kan anskaffa bostad, som länsskolnämnden finner godtagbar med hänsyn till, bl. a., hans tjänstgöringsförhållanden, och han ej påfordrar anvisande av tjänstebostad.[107]

211 § står under 18 kap:s rubrik: Kommunernas särskilda skyldigheter.

Om skyldighet för folkskolans lärare att mottaga tjänstebostad och

[105] Kurs. av mig.

[106] Den gäller för en tid av fem år.

[107] Tidigare fanns motsvarande bestämmelse i 1921 års folkskolestadga, § 52 (SFS 1946: 884 och därefter 1955: 499). Här kan intressera dithörande rättsfall RÅ 1957 ref. 8 och i referatet omnämnda författningar.

ställa sig till efterrättelse föreskrifterna i boställsordningen[108] stadgas i avlöningsreglementet för folkskolan den 30 juni 1948 (nr 437) i ny lydelse genom KK 3 juni 1955 (nr 321), 26 §.

c.

En avtalskonstruktion har manifesterats i rättspraxis enligt *RÅ 1945 E 83.* I det fallet kunde innehavaren av organist-, kantors- och klockarbefattningar icke mot sitt bestridande åläggas sådan kyrklig tjänstgöring, som icke hade ifrågasatts vid tjänstens tillträdande. Efter RegR:s hemställan grundade Kungl. Maj:t sitt beslut på bl. a. innehållet i den annons, genom vilken tjänsten hade kungjorts till ansökan ledig.

Ifall organist eller folkskollärare innehar en tjänst, som har kungjorts vara förenad med rätt till tjänstebostad, får han anses äga en *avtalad* rätt till sådan eller annan tjänlig bostad — även om tjänstgöringsorten senare har upptagits i tätortsförteckning. Tjänsten har nämligen sökts och tillträtts under den förutsättningen, att tjänstebostad tillhandahålles. Har han emellertid enligt överenskommelse *avstått* från sin rätt till tjänstebostad, äger han icke ånyo påfordra en sådan, sedan tjänstgöringsorten numera har upptagits i tätortsförteckning.

## § 3. *Vilket är begreppsmässigt att föredraga: allmänintresse — eller rättsregelns ändamål?*

Då man i förvaltningsrätten arbetar med begreppet allmänintresse såsom motsats till enskilt intresse, ställes man inför en ny fråga: vad är *direkt allmänintresse,*[109] och vad är indirekt?

Ty det är givetvis också ett samhällsintresse, att *civilrättens* institut fungera, exempelvis att enskilda mot andra enskilda fullgöra sina förpliktelser enligt lagstiftningen om köp, byte, andra avtal, skuldebrev, äktenskap, testamente osv. Civilrättens bestämmelser reglera

[108] Boställsordning för folkskolans lärare 30 dec. 1946 (nr 883).

[109] Man jämföre, hurusom *Tyge Haarlov,* under hänvisning till sin landsman *Poul Andersen,* definierar begreppet förvaltningskontrakt (förvaltningsrättsligt avtal): "et offentligretligt anliggende — eller et anliggende, hvis ordning samfundet er direkte (umiddelbart) interesseret i — er gjort til genstand for en overenskomst mellem det offentlige og private personer." Se här ytterligare s. 127 f.

emellertid främst rättsförhållandena mellan enskilda inbördes, utöver vad lagstiftningen har lämnat åt dem att fritt disponera över. Att civilrättsliga institut fungera blir därför såsom ett samhällsintresse *indirekt*.

Den danske juristen och rättsfilosofen *A. Ross*[110] har avvisat *intresseteorierna*[111] och likaså *subjektsteorierna* såsom grundprincip för att särskilja offentlig rätt från privaträtt.

Teorierna delar han upp i a) metafysiska b) sociologiska och c) positivrättsliga.

De *positivrättsliga* teorierna betyda, enligt Ross, ett stort framsteg, i det att distinktionen mellan offentlig rätt och privaträtt nu baseras på vissa typiska och relativa olikheter i rättens innehåll och icke på en absolut skillnad i rättens väsen. Därigenom erkännes, att distinktionen är historiskt betingad, och att dess närmare betydelse och intresse därför bero av den positiva rätten, såsom denna är utformad för olika tider och platser.

Ross tillägger emellertid följande:

> Men paa den anden Side er de positivretlige Teorier saerlig utilfredsstillende, fordi det, naar man bliver staaende helt indenfor en retlig Betragtningsmaade, synes umuligt at forklare, hvad der menes med, at mindst en af Parterne er "Indehaver af offentlig Myndighed". For en ren retlig Betragtning er enhver Myndighed, selv de private Kontrahenters, forlenet af Retsordenen. Hvorledes er det da muligt at drage en Graense mellem privat og offentlig Myndighed? Den eneste Mulighed synes at vaere at falde tilbage paa det Formaal[112] eller den *Interesse*,[113] der reelt soges varetaget gennem den tildelte Myndighed. Men hermed fores vi tilbage til Interesseteoriernes Vanskeligheder og er lige vidt.[114]

För den svenska förvaltningsrättens del har *Jägerskiöld* kritiserat intresse- och subjektsteorierna.[115] Och då *Håkan Strömberg* sammanfattande karakteriserar rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare, utgår han icke från intressebegreppet utan från vad som är faktiskt: de faktiska företeelserna, rättsordningens faktiscitet.[116] [115]

[110] Sondringen mellem privat og offentlig Ret. TfR 1936 s. 109 ff.
[111] Jfr även *J. Holliger*, Das Kriterium des Gegensatzes zwischen dem öffentlichen Recht und dem Privatrecht. Affoltern s. A. 1904 (Diss. Zürich).
[112] På svenska: (ända)mål, syfte.
[113] Kurs. här.
[114] A. a. s. 118.
[115] Om allmän förvaltningsrätt. S. 23 ff.
[116] Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare. Akad. avh. Lund 1949. S. 430 ff.

Det faktiskt givna bildar utgångspunkten också för *Halvar G. F. Sundbergs* grundsyn, då han underkänner metoden att fördela kommunernas självförvaltningsuppgifter i statliga och kommunala, enär de alla äro offentliga, dvs. statliga: "Då *staten*[113] i större eller mindre omfattning reglerat verksamheten i fråga, har den ock därigenom fastslagit verksamhetens *intresse*[113] och betydelse för staten själv och sålunda givit uppgiften karaktär av offentlig förvaltning."[117]

Påtagligt och konkret kan allmänintresset stundom vara knutet till ett bestämt *objekt*. Trots att lagstiftningen har utformat den enskilda rätten till gravplats som ett slags civil sakrätt,[118] är denna rätt underkastad betydande modifikationer med hänsyn till de allmänna begravningsplatsernas egenskap av *publik mark*: det offentligrättsliga objektet. Särskilt Sundberg har framhållit, hurusom den civilrättsliga konstruktionen leder till egendomliga och stötande konsekvenser.[119] Senare ha även *O. Croneborg*[120] och *Erik Fahlbeck*[121] anlagt ett offentligrättsligt synsätt på den svenska gravrätten. Croneborg yttrar sålunda bl. a. följande: "Pietetskravet är, likaväl som de berörda sanitära synpunkterna samt fordringarna på ordning, prydlighet osv., grundat på ett allmänt intresse, statens och kyrkans, men berör icke annat än medelbart den enskilde medborgaren" (s. 21 f). Och Fahlbeck anser: "Från systematisk förvaltningsrättslig synpunkt utgör begravningsplats ett offentligrättsligt objekt av det slag, vilket karakteriseras såsom publik eller offentlig egendom, närmare bestämt publik mark" (s. 91). Likaså är vägens och gatans allmänkaraktär rättsligen skyddad.[122]

[117] Kommunalrätt. Allmänna delen. Stockholm 1956. S. 41.

[118] Nyttjanderätt till gravplats upplåtes genom skriftligt avtal: lagen den 24 mars 1916, 2 §. Hälsovårdsstadgan av år 1919 brukade uttrycket "grav, som blivit upplåten åt enskild med ägande- eller besittningsrätt", 25 § 5 mom. och 51 § 4 mom. Och gravbrev utställes på viss person.

[119] Kommunalrätt. Allmänna delen. Stockholm 1936. 1 uppl. Nu senast i 4 uppl., 1956, s. 405 f. Märk även *Sundbergs* anmälan av *Croneborgs* och *Fahlbecks* nedannämnda arbeten: FT 1942 s. 97 ff.

[120] Om gravrätt. Kyrkorättslig studie. Stockholm 1941.

[121] Kyrkogård och begravningsplats. Förvaltningsrättsliga studier II. Stockholm 1941.

[122] *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt s. 40 ff. Jfr *Håkan Strömberg*, Äger stad uttaga platsavgifter för fasta försäljningskiosker på gatumark? FT 1955 s. 46. Vidare *Strömberg*, Några randanmärkningar till lagen om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats. FT 1957 s. 273. · Koncessioner eller kontraktsupplåtelser från publik mark sammanföras i fransk rättsvetenskap till en grupp av contrats administratifs. Se här s. 66.

*Intressebegreppet* kan synas föga lämpligt att användas i rättsvetenskapen. Är det då bättre att tala om *ändamål,* för vilka rättsreglerna äro medel? Ändamålen äro alltid ett visst samhällstillstånd och ett visst beteende hos de i samhället levande människorna. Talar man däremot om intresse, uppstår risk för en förväxling häremellan och de intressen, som de i det konkreta rättsfallet inbegripna hysa. Exempelvis har samhället ett intresse av att viss sedvana följes vid köps ingående, men samtidigt har köparen visst intresse i det konkreta fallet. Samhället har intresse av att folkskollärare bo nära skolan, men i det konkreta fallet kan samhället ha intresse av att slippa skaffa läraren sådan bostad, därför att detta under föreliggande omständigheter är svårt. För den sista meningen måste då göras en distinktion mellan offentligrättsligt intresse och privatekonomiskt intresse. Staten står nämligen såsom bärare av den obligatoriska undervisningens intresse, vilket författningsmässigt gjorts dominant gentemot kommuns ekonomiska (privatekonomiska) intresse.

Själv kan jag måhända icke draga mig undan från att framföra några synpunkter i denna kontroversiella och viktiga fråga.

*Intresse* är — liksom t. ex. rättighet — ett för många jurister vagt, metafysiskt, missbrukat och därför odiöst ord. Likväl kan faktiskt ett naturligt språkbruk, såväl juridiskt som allmänt, knappast helt undvara ordet intresse, därför att tänkandet naturligt rör sig med olika intressen. Då exempelvis föräldrar gemensamt ha vårdnaden om sina barn, äga de till dennas skydd enligt författningar en besvärsrätt, som grundas på ett gemensamt intresse för barnets bästa — men också på ett särskilt fadersintresse och ett särskilt modersintresse.[123] Och då förutsättningarna för tillstånd till sterilisering, kastrering eller avbrytande av havandeskap ha utformats i lagstiftningen, har detta skett på grundval av intressesynpunkter: samhällets intresse och ifrågavarande persons intresse.[124]

I *nusvenskt språkbruk* betyder *intresse*, bl. a., dels vad som hos någon eller något *är av vikt* eller ägnat att intressera — dels *fördel.*[125] Det är just dessa två olika betydelser, den förra mera subjektiv — den senare objektiv, vilka förväxlas i juridiska sammanhang.

[123] En utförligare argumentering i frågan gives här s. 133 f.
[124] Se här ytterligare s. 109 ff. — Man jämföre också sekretesslagstiftningens avvägning mellan det allmännas intresse och enskilt intresse samt mellan enskildas intressen inbördes. Se avd. V: 2: C: bb. Här s. 264 ff.
[125] *Olof Östergren,* Nusvensk ordbok.

Intressesynpunkten kan klädas i denna fråga: "I vems intresse har lagregeln givits?" — eller i denna liktydiga men tydligare fråga: "Till vems *fördel* har lagregeln skapats?"

Ifall intressesynpunkten uppfattas på ett sådant sätt, blir den användbar, då man skall efterforska just ändamålet — eller då tvist mellan enskild och myndighet skall slitas — eller då fråga är, huruvida den enskilde skall få *återkalla* eller ej.

I *RÅ 1944 ref. 16* löstes tvisten mellan enskild och myndighet efter intresselinjen: *i vems intresse* viss författningsbestämmelse hade givits, *till vems eller vilken fördel* bestämmelsen gällde.

Då en författning stadgar, att ett skoldistrikt, en kommun eller en församling som villkor för att erhålla statsbidrag skall hålla tjänstebostad åt viss befattningshavare, är ändamålet att skaffa honom en sådan bostad. Men av detta ändamål kan ej dragas någon bestämd slutsats om myndighets och befattningshavares laga möjlighet att i detta ämne ingå ett avtal: båda kunna finna det förenligt med ömsesidiga fördelar, att befattningshavaren avstår från sin rätt till tjänstebostad och att det offentliga subjektet befrias från sin skyldighet att tillhandahålla en sådan. Om man då, såsom skolöverstyrelsen gjorde i *RÅ 1944 ref. 16*, ställer frågan, *i vems eller i vilket intresse* lagbestämmelsen har givits, får man svar på frågan om återkallelse eller om hävande av överenskommelsen/avtalet. Ifall bestämmelsen hade givits i folkskollärarens intresse eller enbart till hans fördel, blir svaret: han har disponerat över *sin* rätt och är därför bunden av ett rättsgiltigt avtal. Men eftersom bestämmelsen är given icke (enbart) i folkskollärarens intresse — utan *i den allmänna undervisningens intresse*, kan avtalet icke rättsligt göras gällande, sedan det kommit att strida mot detta *direkta samhällsintresse*.

Till samma resultat torde man emellertid komma, om man utgår ifrån att *lagbestämmelsens ändamål* är följande: då författningen ålägger skoldistriktet att hålla tjänstebostad åt folkskollärare, sker detta för att tillgodose den allmänna undervisningen. Mot detta ändamåls förverkligande kunna myndighet och enskild icke företaga dispositioner. Och när myndighets och enskilds vidtagna dispositioner komma i strid med ändamålets förverkligande, måste dispositionerna vika.

Att använda intressesynpunkten, då en tvist skall avgöras mellan myndighet och enskild, behöver icke bli något annorlunda, än då en

tvist mellan två enskilda — exempelvis köpare och säljare — slites, sedan denna fråga har ställts: i vems intresse, köparens eller säljarens, har den relevanta lagbestämmelsen tillkommit?

Den ena lagregeln kan ha utformats i det allmännas intresse, lika väl som den andra lagregeln kan ha skapats i den enskildes intresse.

Eftersom framför allt *lagstiftningen* på motivationsplanet, under förarbetena till författningsbestämmelser, arbetar med intressesynpunkter samt även *praxis* laborerar med intressesynpunkter, skulle det föra rättsvetenskapsmannen bort från den juridiska verkligheten, om han helt bortsåge från allmänintresse å ena sidan och enskilt intresse å den andra, direkt samhällsintresse å ena sidan och indirekt sådant å den andra. Det gäller emellertid att ständigt uppmärksamma den flertydiga innebörd, som ordet intresse har i både juridiskt språkbruk och allmänt språkbruk.

Att man i första hand frågar efter lagens eller författningsbestämmelsens ändamål onödiggör icke, att man även efterforskar, i vems intresse bestämmelsen har givits eller vilken fördel som skall tillgodoses genom bestämmelsen.

Utifrån denna förutsättning skall jag pröva frågan om *återkallelse* på ett fall enligt 1950 års militärersättningsförordning (nr 261), 6 § 3 mom. sista stycket:

> På därom av den skadade gjord ansökan må försäkringsrådet, när skäl därtill prövas föreligga, besluta att i stället för livränta eller del därav skall till den skadade utgivas ett kapital för en gång, till belopp motsvarande högst livräntans eller livräntedelens kapitalvärde enligt gällande beräkningsgrunder.

Äger den enskilde att återkalla sin ansökan?

Författningsbestämmelsens *ändamål* torde vara, att den skadade skall kunna få ut ett kapital, som han kan behöva för att starta t. ex. en rörelse eller köpa sig in i ett företag. Om man sålunda konstaterar, att bestämmelsen har givits i den skadades intresse, dvs. till hans fördel, giver sig svaret på enklaste sätt: sökanden bör få återkalla.[126]

*Begreppsmässigt* är *rättsregelns ändamål* att föredraga framför *allmänintresse*: det förra begreppet täcker hela rättsområdet, utan att man behöver göra en ofta vansklig gränsdragning mellan offentlig rätt

[126] Ett annat resonemang med intresse resp. ändamål som riktpunkt gives här s. 134.

och civilrätt. Men för att klargöra, differentiera och nyansera, vad som är rättsregelns ändamål, fyller denna fråga en funktion: i vems intresse, till vems eller vilken fördel har rättsregeln givits? Det sagda gäller i civilrätten, då enskild står mot enskild, men främst i förvaltningsrätten, då enskild står mot myndighet. Och om man behöver fånga den offentliga rättens eventuellt säregna förhållanden och kvaliteter, kan en analys av det eller de intressen, som lagregeln skall tillgodose, ha åtskilligt att giva.[127]

[127] Märk avd. III: B: 2: d: Avtal om enskildas ersättningsskyldighet enligt barnavårdslagen, här s. 141 ff.

# III

*Förvaltningsrättens konstruktioner med enskildas viljeförklaringar för att förverkliga bestämda ändamål. Huru de enskilda bindas av sina viljeförklaringar till myndigheter och andra offentliga organ.*

## A.

## FÖRMÖGENHETSRÄTTSLIGA OBJEKT

### 1. För att binda enskilda enligt deras viljeförklaringar kunna myndigheter och andra offentliga organ vara hänvisade till att nyttja uteslutande den privata förmögenhetsrättens avtal och andra rättsinstitut.

Avtal mellan myndigheter och enskilda subjekt nämnas i många författningar. Stundom sker detta, utan att det offentliga rättssubjektet eller myndigheten därvid har privilegierats jämfört med enskildas ställning. Stundom stadgas emellertid, att avtalet skall godkännas av viss annan myndighet, eller att det skall ingås under förbehåll av dennas medgivande eller under den förutsättningen, att tillgängliga medel finnas. Stundom bestämmer författningen om avtalets innehåll. Från den offentliga förvaltningens synpunkt kan man därför tala om de fall, då myndigheten *reservationslöst* äger nyttja den privata förmögenhetsrättens avtalstitlar eller bestämda rättsinstitut: köp, byte, arrende, hyra eller annat benämnt avtal. Man kan vidare nämna *villkorsbestämda* avtal. För det tredje kan man tala om *innehållsbestämda* avtal.

Det förutsättes, att ämbetsverk och andra statliga myndigheter sluta *skriftliga kontrakt* angående tryckning.[1] Kartverket tillkommer det bl. a. att, med iakttagande av vad angående tryckning för statens räk-

[1] KK 11 sept. 1937 (nr 780) med vissa bestämmelser ang. tryckning för statens räkning, 2 §.

ning finnes föreskrivet, träffa *avtal* angående tryckning eller annan reproduktion ävensom försäljning av de vid kartverket upprättade kartorna m. m. samt tillse, att dessa kartor m. m. hållas allmänheten tillhanda till pris, som fastställts i avtalen.[2] Efter prövning av det manuskript, som enligt *avtal* utarbetats, skall nämnden för utgivande av förvaltningsrättsliga publikationer antingen själv ombesörja eller med statlig myndighet överenskomma om verkets tryckning och försäljning för statens räkning eller *avtala* med förläggare om dess utgivande. I sistnämnda fall bör viss del av upplagan tillförsäkras staten kostnadsfritt.[3] Kungl. Maj:t har bemyndigat chefen för ecklesiastikdepartementet att med Almqvist & Wiksells boktryckeriaktiebolag träffa *avtal* om förändrat pris på statskalendrar, som anskaffas åt vissa ämbetsverk och andra myndigheter.[4] *Avtal* har slutits mellan Kungl. Maj:t och Jordbrukstekniska föreningen.[5]

Enligt instruktioner för olika ämbetsverk kunna dessa äga en vidsträckt behörighet, då de skola lösa sina ämbetsuppgifter. Exempelvis förutsätta bestämmelserna i 6 § av KInstr 29 juli 1957 (nr 532) för arbetsmarknadsstyrelsen ett vidsträckt utnyttjande av privaträttens köp, försäljning och andra avtal. Det tillkommer styrelsen att såväl vid som utom domstol företräda Kungl. Maj:t och kronan i allt, som angår styrelsens ämbetsbefattning. Utan hinder av gällande bestämmelser om behandling av extra ordinarie avskrivningsfrågor och anmärkningsmål, må styrelsen under viss förutsättning förordna om försäljning eller avskrivning. Styrelsen är behörig t. o. m. att, efter prövning i varje särskilt fall, utgiva skadestånd till tredje man. Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap äger träffa *uppgörelser* med bl. a. enskilda företag och personer angående köp, lagring, förädling och omsättning av varor, upplåtande och förhyrande av lagringsutrymmen samt därmed sammanhängande frågor, ävensom själv låta uppföra lagerlokaler samt köpa, lagra och sälja varor. Verksamheten skall bedrivas enligt *affärsmässiga* grunder, så långt detta kan ske, utan att beredskapens effektivitet eftersättes.[6]

Efter *bemyndigande* av Kungl. Maj:t skall fortifikationsförvalt-

[2] KInstr 11 april 1958 (nr 266) för rikets allmänna kartverk och kartverkskommissionen, 4 §.
[3] KInstr 28 juni 1946 (nr 412, ändrad 1948: 664), 2 § 3 st.
[4] KCirk 24 okt. 1941 (nr 833).
[5] Se trycket i Svensk lagsamling. 12. Lantbruket, s. 580.
[6] KInstr 26 juni 1948 (nr 552), 4 §.

ningen bl. a. verkställa *arrenderingar*[7] och *förhyrningar* för försvaret.[8] Och skogsvårdsstyrelsen må förvärva fastighet, som är till gagn för styrelsens verksamhet. *Avtal om sådant köp* må dock ej av styrelsen slutas utan *medgivande* av Kungl. Maj:t *eller förbehåll* om sådant medgivande.[9]

Rättsverkan såsom av civilrättens *borgen* följer av vissa viljeförklaringar, som förmyndare eller målsman skall avgiva. Vid ansökan att bliva antagen till hemvärnsrekryt skall sålunda fogas bl. a. åtagande av vederbörandes förmyndare att ansvara för de persedlar, som kunna komma att tilldelas sökanden.[10] Och för orgelspelare kräves *förbindelse* av målsman eller annan, såvida orgelspelaren ej fyllt 21 år.[11]

Kommunerna nyttja ofta den privata förmögenhetsrättens avtal för att tillgodose sina behov samt för att lösa sådana uppgifter, som icke äro offentligrättsligt reglerade. I den mån en kommun är genom sådan reglering förpliktad att genom eget organ fullgöra viss förvaltningsuppgift, äger kommunen icke genom civilrättsligt avtal med annan kommun eller med enskild omintetgöra denna förpliktelse.[12] Beslut om avtal skola fattas enligt kommunallagstiftningens normer och bliva kommunalrättsligt giltiga blott enligt dessa normer. Och stundom skola kommunala organs beslut fastställas av statlig myndighet[13] — det är en sida av statens uppsikt över kommunerna.

Min avhandling inriktas främst på förvaltningsrättens mera *specifika* konstruktioner med enskildas viljeförklaringar för att binda enskilda till bestämda förvaltningsändamål. Emellertid har jag för sammanhangets och gränsdragningens skull ansett mig böra giva denna föregående exempelsamling: hurusom myndigheter och andra offentliga organ redan enligt författningar äga att nyttja *civilrättens* avtal och andra institut såsom rättshandlingar i förhållande till enskilda. Härtill skola knytas några reflexioner av principiell innebörd.

Det civilrättsliga avtalets rättsgiltighet kan komma i strid med

[7] Jfr NJA 1952 s. 141.
[8] KInstr 16 april 1948 (nr 165), 2 §.
[9] KF 30 maj 1941 (nr 350), 6 § 4 st.
[10] KK 30 juni 1947 (nr 673) om hemvärnets organisation och uppgifter m. m. (hemvärnskungörelse), 21 § 4 mom.
[11] 1950 års kyrkomusikerstadga, 39 § sista stycket.
[12] Man jämföre kommunalförbundskommitténs yttrande i betänkandet Kommunalförbund och indelningsändringar (SOU 1956: 19) s. 122.
[13] Se 1953 års kommunallag, 74 och 75 §§ med hänvisning till andra paragrafer; 1954 års landstingslag, 64 §, och 1930 års lag om församlingsstyrelse, 66 och 67 §§.

rättsgiltigheten hos myndighets eller annat organs beslut i samma ämne.[14] Allmän domstol äger kompetens att slita rättstvister om dylika förmögenhetsrättsliga avtal.

Inom *förvaltningsrätten* såsom en del av den offentliga rätten härskar ett slags legalitetsprincip: den enskilde får själv bära risken av sin ovetskap om rättens innehåll ("ignorantia juris nocet"), och myndigheter eller tjänstemän kunna icke disponera över den offentliga rätten. Teoretiskt kan man driva denna sats: den offentliga rättens innehåll kan ej ändras därigenom, att en myndighet fattar ett felaktigt beslut, som gynnar enskild.

En grundtanke i den privata *förmögenhetsrätten* är *tillitsprincipen* ("tillitsteorien"): enskild skall kunna lita på annan enskilds viljeförklaring. Såsom en naturlig begränsning gäller emellertid, att medkontrahenten icke "insåg eller bort inse" bristen i överensstämmelse mellan viljeförklaringen och den bakomliggande viljan (man jämföre den s. k. viljeteorien). Här skall hänvisas till avtalslagen 32 § första stycket. Den kontrahent, som åberopar medkontrahentens defekta viljeförklaring, måste alltså vara i ursäktligt god tro.

Det kan bli fråga om svårlösta konflikter mellan å ena sidan förvaltningsrättens normer — exempelvis om kommunal självstyrelse, kommunal förordningsmakt, bestämmelser om beslutsformer, kompetensfördelning och delegation — och å andra sidan enskildas rätt, som har sin grund i avtal med vederlag från den enskilde.

Emellertid kunna och skola redan i det civilrättsliga avtalet förvaltningsrättens normer *harmoniseras* med den privata förmögenhetsrättens normer exempelvis därigenom, att avtalet slutes under uttrycklig förutsättning av vederbörlig myndighets godkännande eller vederbörligt organs lagakraftvinnande beslut. Om så icke sker, ligger försummelsen på den offentliga sidan, varför en medkontrahent i ursäktligt god tro icke bör lida rättsförlust.[15]

Enligt KK 30 dec. 1952 med närmare bestämmelser rörande tillämpningen av naturskyddslagen, 17 § andra stycket, skall länsstyrel-

[14] Jfr *E. G. Westman,* Avtal mellan kommun och enskild om köp av fast egendom. FT 1957 s. 15 ff. Vidare *Stig Jägerskiöld,* Om allmän förvaltningsrätt. Anteckningar om metodik och rättspraxis. Uppsala 1958. S. 37 ff. Se även *Ernst Andersen,* Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen. Kobenhavn 1940. Av hos dessa författare anmärkta rättsfall skola här understrykas NJA 1930 s. 403 och 386 samt 1942 s. 251. — Jfr även vad som sägs om interkommunala avtal i KPr 1957: 150 s. 52 och SOU 1956: 19 s. 122.

[15] Jfr *Westman,* a. a. s. 23, och *Jägerskiöld,* a. a. s. 38.

sen — innan beslut fattas i ärende av beskaffenhet att föranleda ersättnings- eller lösenskyldighet för kronan — förvissa sig om att medel finnas tillgängliga att gälda ersättning eller lösen, som må komma i fråga. Denna bestämmelse i *tillämpnings*kungörelsen är såsom *tjänsteföreskrift* riktad till länsstyrelsen. Det står klart, att mot enskild sakägares krav på ersättning eller lösen enligt avtal med länsstyrelsen kan kronan därför icke med rättsverkan invända, att medel icke finnas tillgängliga för detta ändamål — såvida ej vid avtalets tillkomst den enskilde kontrahenten av länsstyrelsen blivit upplyst om begränsningen eller eljest vetat om den eller såsom särskilt förtrogen med ämnet bort veta om den.

Stundom bestämmer en författning om *avtalets innehåll*. I den mån tillgängliga medel förslå, har nämnden för utgivande av förvaltningsrättsliga publikationer[16] att träffa *avtal* om utarbetande av manuskript till författningskommentarer, författningssamlingar och annan vägledande litteratur på förvaltningsrättens område och angränsande områden. Ifall Kungl. Maj:t ej annat medgiver, skall avtal om utarbetande av manuskript innehålla, att författarrätten utan inskränkning överlåtes på staten. I avtalet bör dessutom stadgas skyldighet för den som uppburit ersättning att återgälda denna, i den mån avtalet ej fullgöres. Dessa föreskrifter om avtalets innehåll riktas till *nämnden*. Ifall bestämmelserna *icke* intagas i avtalet mellan nämnden och manusförfattaren, kunna de icke, anser jag, göras rättsligt gällande mot en kontrahent i ursäktligt god tro.

Ifall den enskilde för sin del har *presterat* enligt den privata förmögenhetsrättens avtalstitel, är det oskäligt, att den offentliga sidan utnyttjar förvaltningsrättens normer och bestämmelser för att å sin sida undandraga sig att prestera enligt samma avtal. Exempelvis hade en kommun enligt avtal med en fastighetsägare mot gåvobrev som vederlag åtagit sig att både bekosta och ombesörja viss renhållning.[17] På grund härav kunde enligt hovrättens domskäl kommunen icke befria sig från sina förpliktelser genom att i en ordningsstadga eller eljest ensidigt föreskriva, att av staden gjorda utfästelser skulle upphöra att gälla.

Följande rättsfallskonstruktion äger ett verklighetsunderlag.

[16] Se tidigare här s. 61.

[17] Se *Michaël Hernmarck*, En fråga rörande skyldighet att renhålla gata. FT 1955 s. 349 ff. Jfr *Nils Dillén*, Skyldighet att rengöra gata — en replik. FT 1957 s. 155 f.

En stad sålde stadshotellet till en privatperson. I samband med försäljningen förband sig staden att, under en tidrymd av tio år framåt, icke "bevilja" någon ny ansökning om spriträttigheter. Köparen å sin sida förband sig att utvidga hotellet så, att det skulle få minst lika många rum, som det haft, innan ett annex hade sålts till länsstyrelsen.

Om i en dylik situation saken ställes på sin spets genom en rättstvist, kommer den offentliga rättens norm att stå mot ett enskilt intresse, som grundas på civilrättsligt avtal. Här bryter sig offentlig rätt mot privaträtt. Å ena sidan kan, genom det privaträttsliga avtalet mellan kommunen och den enskilde, stadsfullmäktiges kommunala beslutanderätt icke avhändas eller bindas för framtiden. Stadsfullmäktige kunna obundna av sitt tidigare beslut tillstyrka[18] ny ansökning om spriträttigheter, såvida beslutet fattas i kommunalrättens laga former, ty denna beslutanderätt utgör ett utövande av kommunal självstyrelse. Såsom kommunmedlem kan den enskilde avtalspartnern anföra besvär över det kommunala beslutet enligt grunderna i KL 76 § 1 mom. Men blott i egenskap av enskild avtalspartner kan han icke angripa fullmäktiges beslut. Å andra sidan tryggas den enskilda avtalspartnerns ekonomiska intresse därigenom, att han mot kommunen äger att vid allmän domstol föra talan om skadestånd och gottgörelse enligt det civilrättsliga avtalets innehåll.

I första hand gäller det att i det praktiska rättslivet *harmonisera* "de två rättsordningarna". I sista hand gäller principen om *rättsordningens enhet*. Det bör icke gärna antagas, att olika delar av rättsordningen stå i strid med varandra.[19] Ifall förvaltningsrättens särskilda reglering emellertid icke kan förlikas med den privata förmögenhetsrätten, vars titlar myndigheter eller tjänstemän ha använt, och ifall den enskilde icke hade insett eller bort inse eller bort mera efterforska divergensen, kan som en lösning av konflikten mellan legalitetsprincipen och tillitsprincipen den enskilde gottgöras genom skadestånd.

[18] Man jämföre rusdrycksförsäljningsförordning 26 maj 1954, 31 § 1 st.
[19] *Nils Dillén* i FT 1957 s. 156.

## 2. Upphandling och arbeten för statens behov.

### § 1. *Något om förvaltningsrättsliga avtal i fransk rätt (contrats administratifs).*

Inom *fransk* rätt ha förvaltningsrättsliga avtal — med en privilegierad ställning för förvaltningen gentemot den enskilde avtalspartnern — en vidsträckt användning.

Tvister om *contrats administratifs* tillkommer det förvaltningen att själv avgöra eller förvaltningsdomstolar att döma över.[20] Emellertid skall man lägga märke till, att sedan det första världskrigets slut har *praxis* från Conseil d'État, Tribunal des conflits och Cour de cassation i ökande omfattning erkänt leveransavtal i *privaträttslig* mening.[21]

En nyorientering i fransk förvaltningsrätt går ut på att lämna förvaltningsmyndigheterna frihet att *välja* mellan den offentliga rättens förfaranden och privaträttens avtal.[22]

De viktigaste grupperna av contrats administratifs äro enligt *Waline*:

a. Koncessioner eller kontraktsupplåtelser från publik mark.

Som exempel kunna nämnas upplåtelser av plats i saluhallar och på salutorg samt upplåtelser av gravplats (les concessions funéraires).

b. Upplåtelse att tillhandahålla allmänheten allmännyttiga tjänster (la concession de service public).

c. Avtal om offentliga arbeten (le marché de travaux publics; la concession de travaux publics).

d. Leveransavtal (les marchés de fournitures).

e. Transportavtal (les marchés de transport).

f. Erbjudande att samverka till ett offentligt arbete eller en allmännyttig tjänst (l'offre de concours).

Om den offentliga förvaltningens tjänstemän (les fonctionnaires) kan sägas, att för dessa utgör kontraktsformen en undantagsföreteelse.

Den franska rätten tillerkänner avtal mellan den offentliga förvaltningen och enskilda andra rättsverkningar än avtal mellan enskilda

[20] *Julius Hatschek*, Einleitung in dem öffentlichen Recht, 1926, s. 79 f. *Marcel Waline*, Traité élémentaire de Droit Administratif. 6:e éd. Paris 1952. S. 559 f: "Modifications unilatérales du contrat", "Sanctions appliquées par l'administration". — 4:e éd. 1946 s. 477 f.

[21] *Maurice Hauriou*, Précis de Droit administratif, 1927, s. 914 f.

[22] *Hauriou*, a. a. s. 915.

— även om avtalsmekanismen är den samma som privaträttens: utväxlande av samstämmiga viljeförklaringar för att vinna motsatta fördelar, som komplettera varandra, samt ömsesidiga prestationer.

För att *komparativt* belysa vad som enligt svensk rätt gäller om upphandling och arbeten för statens behov, skall jag något jämföra den franska förvaltningsrättens avtal om offentliga arbeten[23] med den franska privaträttens motsvarande avtal mellan enskilda.

Det offentliga entreprenadavtalet uppvisar olikheter mot privaträttens motsvarande avtal. Det äger laggill form, utan att någon "notaire" (notarius publicus) behöver medverka. Den som har inlämnat entreprenadanbudet bindes redan genom inlämnandet och innan adjucationskommittén har fått kännedom om anbudet — medan förvaltningen bindes allenast genom högre myndighets godkännande av entreprenadauktionen. Först sedan tillsynsmyndigheten, såvida det gäller departementens eller kommunernas offentliga arbeten, eller ministern, ifall fråga är om statens, har lämnat sitt godkännande, äger entreprenören rätt till att arbetena skola anförtros åt honom, med uteslutande av andra anbudsgivare. Men ännu på detta sena stadium har förvaltningen fria händer att helt avstå från att utföra arbetena.

Entreprenören måste lyda alla befallningar, som förvaltningens representanter i tjänsten giva honom under arbetenas utförande — vilka modifikationer detta än kan medföra i de ursprungligen förutsedda betingelserna. Han är utsatt för de påföljder, om vilka förvaltningen *ensidigt* uttalar sig — detta i motsats till privaträttens regel, artikel 1184 i Code civil, enligt vilken i händelse av bristande uppfyllelse kontrahenten skall vända sig till domstol.

I gengäld äger förvaltningsrättens entreprenör rätt till ekonomisk gottgörelse, såvida ej uttryckliga klausuler tillåta honom att kräva avtalets hävande. Och *praxis* medgiver honom *gottgörelse för bristande förutseende.*

Den offentliga förvaltningen äger allehanda befogenheter för att utkräva, att arbetet utföres i den mest tillfredsställande kvalitet. Entreprenören för offentliga arbeten äger rätt blott till *ekonomisk* likställdhet i sitt avtal.

[23] "Adjucation" läser man ofta i Frankrike på affischer, som anslagits för allmänheten; "entreprenadauktion" översätter *Johan Vising,* Fransk-svensk ordbok. Stockholm 1936. — För avtal om offentliga arbeten redogör *Waline,* a. a. 6 uppl. s. 470—490; 4 uppl. s. 398—417.

### § 2. *1952 års upphandlingskungörelse samt andra rättsregler för statens upphandling, arbeten och försäljning av lös egendom.*

För den svenska rättens del gäller en utförlig KK 6 juni 1952 (nr 496) om upphandling och arbeten för statens behov m. m. (1952 års upphandlingskungörelse). I min framställning förkortas den UpphK.

Författningen skiljer mellan I. upphandling för statens behov II. arbeten för samma behov III. försäljning av staten tillhörig lös egendom. Därvid skall beställning av annat arbete för statens behov än byggnads- eller anläggningsarbete anses som upphandling.

För dessa ändamål gälla följande rättsregler: a. särskilt givna föreskrifter b. bestämmelserna i 1952 års upphandlingskungörelse c. vad eljest följer av allmän lag eller författning (UpphK 1 §).[24]

Vad upphandlingskungörelsen själv bestämmer lämnar ett visst utrymme åt myndighets *dispositiva* handlande. Ty där så finnes av omständigheterna påkallat, äger myndighet behörighet att — med tillgodoseende likväl av *statens intresse* — i ärende enligt kungörelsen träffa avtal om villkor, som avviker från i lag given föreskrift av beskaffenhet att kunna åsidosättas efter överenskommelse (2 §).

De sakkunniga ... ha ... föreslagit vissa ändrade bestämmelser, vilka å ena sidan innebära en närmare anknytning till rådande förhållanden inom affärslivet och å andra sidan möjliggöra en för staten ur affärsmässig synpunkt förmånligare ställning än för närvarande. Vägledande har därvid varit att förordningens bestämmelser borde så utformas, att staten såsom förhandlande och avtalsslutande part erhölle samma läge som motparten. Där likväl vissa reglerande bestämmelser, som kunna anses inskränka myndigheternas handlingsfrihet, föreslås skola gälla, äro bestämmelserna tillkomna för att tillgodose såväl statens som *den enskildes berättigade intresse* (kurs. här) av kontroll över myndigheternas sätt att handha ifrågavarande verksamhet.[25]

En fråga, som UpphK lämnar öppen, gäller, huruvida myndighet äger *avtala* om att en tvist skall hänskjutas till avgörande av skiljemän enligt lagen den 14 juni 1929 om skiljemän.[26] I propositionen 1943: 319 åberopade departementschefen, att — med några mindre väsentliga undantag — endast central förvaltningsmyndighet ägde att i

[24] Se SOU 1951: 18 s. 39 och *Å. Norrman,* Kommentar till 1952 års upphandlingskungörelse. Stockholm 1953. S. 7 f.
[25] Ur upphandlingssakkunnigas allmänna motivering till förslaget.
[26] *Norrman,* a. a. s. 49 f.

ekonomiskt hänseende företräda Kungl. Maj:t och kronan inför rätta. Under sådana förhållanden syntes lokal myndighet icke böra äga behörighet att avtala om särskild form för tvisters avgörande.

Genom beslut den 13 juli 1945 har Kungl. Maj:t "på förekommen anledning" dels förordnat, att under försvarsdepartementet lydande lokal förvaltningsmyndighet — och här torde avses även regional sådan — icke må utan vederbörande centrala förvaltningsmyndighets medgivande ingå avtal, som förutsätter anlitande av skiljedomsförfarande, och dels fäst övriga till försvarsväsendet hörande förvaltningsmyndigheters uppmärksamhet på vikten av att varsamhet iakttages, då sådant avtal ingås.[27]

a.

*Formen och senaste dagen för anbuds avgivande. — Vid vilken tidpunkt bli parterna bundna till avtal? Återkallelse av anbud.*

Statens affärsdrivande verk, fångvårdsstyrelsen, försvarets centrala förvaltningsmyndigheter m. fl. uppräknade verk äga frihet att infordra anbud på sätt, som med hänsyn till upphandlingens beskaffenhet samt kravet på affärsmässighet i varje särskilt fall prövas lämpligt (7 §). Men för annan myndighet fastslås principiellt *publicitet* och *fri tävlan*. Sålunda skola anbud infordras antingen genom *annonsering* eller genom *särskilda skrivelser* (7 § 2 st. och 36 § 1 st.). Vid försäljning av staten tillhörig lös egendom äger myndigheten att ytterligare välja utbjudande på *offentlig auktion* (71 § 1 st.). Emellertid kunna anbud *under hand* infordras i noggrant specificerade fall (7 § a—g, 36 § a—g och 71 § a—e).

Då annonsering har skett eller särskilda skrivelser ha utfärdats, skall anbud avgivas antingen *skriftligen i tillslutet omslag* eller genom *telegram,* vars innehåll genast skall *bekräftas* genom skriftliga anbudshandlingar (10 § resp. 40 och 75 §§).

I annons eller särskild skrivelse skall alltid angivas den *dag, då anbudet senast skall vara inkommet* (8 § m resp. 37 § e, 73 § f och 86 § c). En förutsättning för att anbud skall anses vara inkommmet före anbudstidens utgång är, att anbudssumman har angivits i den inkomna handlingen.[28] Anbud må nämligen icke antagas, bl. a. om det har inkommit efter anbudstidens utgång — där icke myndighe-

[27] Man jämföre också ett uttalande i Rskr 1922: 54 s. 10—12.
[28] SOU 1951: 18 s. 47.

ten i fråga om anbud, som inkommit före anbudsöppnandet, finner uppenbart, att försenandet har skett utan anbudsgivarens vållande (14 § 1 a resp. 44 § 1 a, 79 § 1 a och 87 §).

*Anbudsgivaren bindes* av sitt anbud till och med den dag, som annons eller särskild skrivelse har angivit, såvitt gäller upphandling samt försäljning av staten tillhörig lös egendom (8 § o resp. 73 § h). För byggnads- och anläggningsarbeten skall i programhandlingarna angivas den dag, till och med vilken anbudsgivare skall vara bunden av sitt anbud (35 § k).

I samtliga dessa fall skall myndigheten ombesörja, att den, vars anbud har antagits, erhåller underrättelse därom snarast möjligt och senast inom den tid anbudet är för honom bindande. Underrättelsen skall slutligt göras skriftligen och — där kontrakt icke upprättas — innehålla samtliga för leveransen resp. arbetet eller försäljningen gällande villkor (17 § resp. 47 och 82 §§, jfr 87 §). Sedan anbudsgivaren har mottagit sådan underrättelse från myndigheten, blir *staten bunden till avtal.*

Skriftligt anbud, som avser försäljning å offentlig auktion, må, sedan förrättningen har börjat, *icke återkallas* eller sänkas (88 §).

I motsats till den rigorösa bundenhet, som ålägges anbudsgivaren, lämnar UpphK, i sista hand, myndigheten en obegränsad frihet att *förkasta samtliga* föreliggande anbud — nämligen *om* de innefatta för högt pris eller eljest prövas vara ofördelaktiga *eller om* myndigheten finner, att upphandlingen icke bör komma till stånd (15 § sista stycket; 45 § sista stycket; jfr 80 § sista stycket).

Det är möjligt också för honom, som per brev eller telegram till myndighet har avsänt ett anbud enligt UpphK, att på lagligt sätt förebygga, att anbudet kommer myndigheten till handa. Avsändaren kan nämligen på post- eller telegrafstation stoppa det inlämnade meddelandet.[29]

Om *återkallelse av anbud* var fråga i följande upphandlingsärende:

Arbetsmarknadstyrelsen hade infordrat anbud på visst byggnads- och anläggningsarbete. Några dagar efter det anbudstiden utgått och anbuden öppnats men innan tiden för anbudsgivarens bundenhet utgått, meddelade anbudsgivaren A, som avgivit det lägsta anbudet å 2.100.000 kronor, att han till följd

[29] Jfr avtalslagen 7 §, *Almén* och *Eklund*, a. a., kommentar under 7 §, samt allmänna poststadgan den 20 juni 1941 § 101 och telegrafstyrelsens instruktion för stationerna den 1 juni 1950 § 46.

av felräkning lämnat ett pris, som rätteligen skolat vara 140.000 kronor högre. På grund härav anhöll A att få återtaga sitt anbud.[30]

Då anbudsgivares återkallelse grundas på omständighet, som enligt UpphK skall medföra, att anbudet icke må antagas, måste återkallelsen få avsedd verkan.[31] Och då återkallelsen grundas på omständighet, som enligt UpphK lämnar åt myndighetens fria skön, huruvida anbudet må antagas, *kan* återkallelsen få avsedd verkan.[32]

I övrigt blir det för myndigheten att handla enligt kungörelsens huvudprincip: *affärsmässighet*. Rent affärsmässigt ligger det bl. a. i statens intresse att få solventa leverantörer och entreprenörer, som därjämte äga god vilja att prestera. Och *sociala* skäl kunna anföras mot att statens upphandling och arbeten gå över enskildas ekonomiska ruin. Ifall, slutligen, entreprenör efter erhållet besked om anbuds antagande undandrager sig att inom sex dagar avlämna föreskriven säkerhet eller ifall erbjuden säkerhet icke befinnes nöjaktig, kan myndigheten komma i den situationen att böra häva avtalet (53 § tredje stycket).

b.

*Två specifikt offentligrättsliga drag.*

*ba. Handlingarnas offentlighet.*

Sedan avtal slutits eller ärendet eljest slutförts, bli handlingarna i ärende enligt UpphK *offentliga*. Detta framgår av 1949 års tryckfrihetsförordning 2 kap. 1 §, jämfört med lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar ("sekretesslagen"), till vilken UpphK 3 § hänvisar.

Enligt sekretesslagen, 34 § första stycket andra punkten, skall iakttagas, att i stadgad ordning infordrade och inkomna anbud — så ock andra handlingar som kunna tjäna till upplysning i vad mån anbud i ärendet infordrats eller avgivits eller som eljest avse dylika anbud — icke före nämnda tidpunkt må utlämnas, i vidare mån än för prövning av anbud finnes nödvändigt eller begäran om anbuds utbekommande framställes av anbudsgivaren.

[30] *Lars Tellner*, En fråga beträffande upphandling. FT 1958 s. 50 f.
[31] Jfr UpphK 14 § 1 d—f resp. 44 § 1 d—f, 79 § c och 87 §.
[32] Jfr UpphK 14 § 2 a resp. 44 § 2 a och b samt 79 § 2 a.

Detta är huvudregeln, vilken har försetts med ett undantag:

> Då anledning därtill föreligger, äger vederbörande myndighet besluta, att handlingar, som i första stycket avses, även efter där angiven tidpunkt ej må utan myndighetens tillstånd utlämnas. Beträffande andra handlingar än sådana som angiva villkoren i slutna avtal må dylikt beslut avse en tid av högst tjugu år från nämnda tidpunkt (34 § 2 st. de två första punkterna).
>
> För handlingar, som angiva villkoren i slutna avtal, är enligt samma stycke högsta sekretesstid två år.

Frågan om hemlighållande av anbudshandlingar och andra handlingar i upphandlingsärenden har aktualiserats särskilt för försvarets förvaltning. Denna fråga har upprepade gånger dragits under MO:s prövning, varvid MO har gjort omfattande utredningar.[33] RegR har prövat och avgjort några mål angående tillämpning av 34 § i 1937 års lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.[34]

Även sedan TF 1949 har börjat tillämpas, gäller följande.

Särskilt beslut om sekretess enligt 1937 års lag skall fattas för *varje särskilt fall* och protokollföras; vid beslutet skola beaktas samtliga föreliggande omständigheter.[35] "Sådan anledning till anbudshandlingarnas hemlighållande, som avses i 34 § andra stycket sekretesslagen, kan sägas föreligga, då det förefinnes anledning att befara, att ett offentlighållande av nämnda handlingar skulle lända till ej allt för obetydlig skada för vederbörande verk eller för anbudsgivare."[36]

Sekretesslagen 4 § inskränker rätten att utbekomma allmänna handlingar med hänsyn till rikets försvar.[37] Handlingarna bli hemliga först genom ett särskilt beslut av Kungl. Maj:t. Efter MO:s utredning och skrivelse 1944 torde ha undanröjts en särskild och lägre grad av sekretess, som ditintills hade tillämpats såsom betingad av militära skäl men gällande endast anbudshandlingar.[38]

[33] Se MO 1944 s. 296, 1945 s. 329 och 1946 s. 308.
[34] RÅ 1939 ref. 25 II och 1950 ref. 23, vilket sistnämnda gällde en kommunal byggnadskommittés beslut, att vid ett skolhusbygge de olika anbudens storlek ej skulle offentliggöras; beslutet upphävdes av RegR.
[35] Jfr MO 1946 s. 308 (s. 331).
[36] Citatet har hämtats ur MO 1946 s. 308 (s. 330).
[37] Jfr MO:s utredning ang. hemlighållande av anbudshandlingar inom försvarets förvaltning: MO 1944 s. 296.
[38] Se MO 1945 s. 329 (s. 336 och 342 f.).

*bb. JO och MO utgöra i ärenden enligt upphandlingskungörelsen ett rättsskydd för enskilda.*

En anbudsgivare eller annan medborgare — vilken icke åtnöjes med myndighets förfarande, som han finner strida mot UpphK eller "allmän lag eller författning" eller vad "annat föreskrives" rörande upphandling och arbeten för statens behov samt försäljning av staten tillhörig lös egendom — äger att påkalla JO:s eller MO:s prövning och vidare åtgärd.[39] [40]

c.

*Andra karakteristika: Klagan. — Jävsbestämmelser. — Särskilda lojalitetsförpliktelser åvila leverantör och entreprenör. — Rättshistoriskt föreligger en offentligrättslig tradition.*

Upphandling och arbeten för statens behov samt försäljning av staten tillhörig lös egendom avse förmögenhetsrättsliga objekt eller omedelbart ekonomiska angelägenheter. I händelse av tvist mellan parterna står vägen öppen att väcka talan vid allmän domstol. Enligt UpphK tillåtes därför *klagan* blott som ett enda skarpt avgränsat undantag vid byggnads- och anläggningsarbeten (4 § med hänvisning till 65 §).

Däremot innehåller kungörelsen utförliga *jävsbestämmelser* (92—94 §§).[41] Jävsbestämmelser förekomma emellertid även i den privata förmögenhetsrätten: 1944 års lag om aktiebolag (86, 92, 93, 107 och 117 §§) samt 1951 års lag om ekonomiska föreningar (27 och 54 §§). Men inom en annan sektor av privaträtten utgöra exempelvis släktskap och andra personliga relationer ett både naturligt och legitimt motiv för affärsmässiga mellanhavanden.

Om särskilda förpliktelser för leverantör eller entreprenör äga även enskilda att avtala, om avsyning genom egna förtroendemän eller ojäviga fackmän likaså. Enligt UpphK åvila *särskilda lojalitetsförpliktelser* leverantör och entreprenör.

[39] Se RF § 96 samt instruktionen den 24 maj 1957 för riksdagens ombudsmän.

[40] Denna viktiga möjlighet ha de enskilda utnyttjat, såsom kan studeras i JO:s och särskilt MO:s årliga ämbetsberättelser. Här nämnas ytterligare några exempel: MO 1939 s. 256 o. 259, 1940 s. 188 o. 1942 s. 150.

[41] Jfr MO 1943 s. 186: Upphandling för försvarsområdes räkning har skett hos aktiebolag, av vars styrelse försvarsområdesbefälhavaren var ledamot — "icke lämpligt att, på sätt skett, underhandsköp verkställts".

Ifall leverantör eller entreprenör finner det vara förenat med betydande olägenhet eller eljest uppenbart olämpligt att tillverka gods enligt förelagt upphandlingsunderlag eller att utföra arbete enligt förelagd arbetsbeskrivning, modell eller ritning, då *åligger* det honom att snarast göra *anmälan* därom till myndigheten (23 resp. 52 §).

Myndigheten äger skriftligen påkalla, att leverans eller arbete fullgöres på annat sätt eller i annan omfattning, än som har avtalats (27 resp. 57 §). Om *ändringen* är sådan, att den utan svårighet kan genomföras av leverantören eller entreprenören, är denne skyldig att rätta sig efter myndighetens föreskrift. Båda parterna kunna i anledning av sådan ändring påkalla viss *jämkning* av avtalet. *Överenskommelse* i sådant hänseende skall träffas *skriftligen*.

Leverantör och entreprenör äro skyldiga att tåla *kontroll* av myndigheten: tillverkningskontroll och leveranskontroll (30 §) samt fortlöpande kontroll under arbetets gång (60 §).

*Historiskt* kan den *offentligrättsliga* regleringen på detta område följas tillbaka till frihetstidens början, äldst för *militära*[42] myndigheter.

1952 års upphandlingskungörelse trädde i stället för KF 16 januari 1920 (nr 10) ang. upphandling och arbeten för statens behov samt

[42] År 1824 utkom Kongl. Maj:ts Nådiga Reglemente, hwarefter wederbörande wid Försäljnings-, Uphandlings- och Entreprenadeauctioner för Landtförswaret, äfwensom wid auctioner till utarrendering af Militiä-Boställen hafwa sig hädanefter att i underdånighet rätta. Gifwit Stockholms Slott den 3. Juni 1824. Se årstrycket. Och redan genom KBr 29 maj 1810 hade blivit fastställt, att all upphandling av kläden borde ske genom offenlig auktion.
Den 20 dec. 1825 utfärdades ett kungl. reglemente för upphandling genom kronoauktioner (SFS 2 årg. 1826 s. 445 ff), och samma dag utkom en kungl. förordning ang. besiktning av leveranser (s. 413 ff). Båda dessa författningar gällde blott för lant- och sjöförsvaret.
Vid riksdagarna hade det varit en gammal anhållan från borgarståndet, att upphandlingen av kläde för arméns och flottans behov finge ske inom landet.
Priset borde bestämmas till vad som under inbördes tävlan kunde bli lägst genom auktion. Auktionen borde hållas så tidigt före leveransterminen, att varken fabriksidkarna bliva bundna av en otillräcklig tillverkningstid, eller kronan därigenom belastas med högt pris, vilket skulle bliva följden, då sådana villkor utsattes, som inskränkte tävlan till ett mindre antal idkare. Detta inhämtas i Kungl. Maj:ts skrivelse 20 sept. 1825 till krigs- och kommerskollegierna och förvaltningen av sjöärendena (SFS 1 årg. 1825 s. 338 f). I sistnämnda skrivelse nämnas några tidigare kungl. brev i ämnet, en angelägenhet som borgarna näringspolitiskt drevo mycket energiskt; det äldsta kungl. brevet är daterat 8 april 1720. I borgerskapets privilegier, givna på Stockholms slott den 23 februari 1789, "lofwar och försäkrar" Gustav III "Rikets Borgerskap och Städerne i allmänhet ... At alfwarsam hand skal hållas öfwer the Författningars efterlefnad som bjuda, at alla Kronans behofwer skola genom offentelige Auctioner uphandlas, undantagande wid påkommande Krig och tå tid, tilfälle och omständigheter sådant ej medgifwa, eller tå intet antageligt anbud göres." (§ 2)

försäljning av staten tillhörig lös egendom. Och genom 1920 års förordning upphävdes KF 17 nov. 1893 (nr 96) ang. statens upphandlings- och entreprenadväsende m. m. 1893 års bestämmelser hade försöksvis tillämpats sedan den 1 sept. 1889: KK 10 maj 1889 (nr 15).

Leveranser och arbeten för statens behov hava således varit föremål för offentligrättslig reglering, långt innan både 1905 års köplag och 1915 års avtalslag tillkommo.

d.

*Föreligga enligt upphandlingskungörelsen privaträttsliga avtal eller förvaltningsrättsliga avtal eller offentlig förvaltning — eller gäller det blott en förvaltningsrättslig modifiering av den privata förmögenhetsrätten?*

En enhetlig syn på UpphK är den, att författningen betraktas som en reglering av samma typ som ett enskilt bolags leveransbestämmelser, vilka modifiera eller supplera köplagen; för UpphK gäller relationen dessutom avtalslagen. En motsatt uppfattning av UpphK representera de jurister, som betrakta nämnda reglementerande såsom i princip uttömmande för upphandlingsförhållandet och anse detta förhållande såsom ett förvaltningsrättsligt, icke privaträttsligt. Sålunda betraktar *E. Fahlbeck* entreprenader och leveranser såsom förvaltning genom enskilda,[43] och *C. A. Reuterskiöld* uppfattar entreprenören och leverantören som anställda i tillfällig statstjänst.[44]

Enligt *Halvar G. F. Sundberg* är det vanskligt att avgöra, huruvida jämlikt UpphK en civilrättslig eller en offentligrättslig reglering föreligger.[45] Ytterst kan det måhända gälla en terminologisk fråga.

Mera givande än att sätta rubrik på avtal enligt UpphK är att undersöka avtalen ur såväl offentligrättsliga som privaträttsliga synvinklar: att som här skett söka frilägga olika element, moment och drag, som äro specifikt offentligrättsliga eller privaträttsliga. Därför har till äventyrs detta avsnitt blivit oproportionerligt långt. Det tjänar emellertid även det syftet att jämföra avtal enligt UpphK med motsvarande slags *contrats administratifs* i fransk rätt.

[43] Förvaltningsrättsliga studier II, s. 159.
[44] Den svenska statsstyrelsens organisation, s. 106.
[45] Allmän förvaltningsrätt s. 138.

Ifall det skall vara meningsfullt att för den svenska rättens del giva en helhetssyn, betraktar jag dessa rättsföreteelser som civilrättsliga avtal med förvaltningsrättsliga (offentligrättsliga) modifikationer.

Sammanflätningen av *reglerade* privaträttsliga band och *tvingande* offentligrättsliga är karakteristisk för avtal enligt UpphK. Beträffande de först nämnda lämnar en generalklausul i kungörelsen visst utrymme åt myndighets *dispositiva* handlande, då omständigheterna så påkalla och dessutom statens intresse därigenom tillgodoses (2 §).

**3. Även för sådana fall då visst ändamål säkerställes genom ensidig reglering, kan lagstiftningen kräva eller anbefalla eller förutsätta, att myndigheten dessförinnan skall söka uppnå en frivillig uppgörelse med den enskilde — utan hot eller maktdemonstration.**

§ 1. *Patentlagstiftning, förvärv av mark för stärkande av ofullständigt jordbruk, byggnads- och väglagstiftning samt civilförsvaret — här väsentligen frågor om ersättning åt enskilda rättsinnehavare.*

Inom *patentlagstiftningen* anbefallas i första hand *frivilliga överenskommelser* mellan staten och enskilda patenthavare eller uppfinnare, innan tvist om *ersättningens belopp* hänskjutes till domstols prövning.

Så gäller enligt 1884 års patentförordning 17 §, för det fall Konungen finner nödigt, att patenterad uppfinning skall upplåtas till allmänhetens fria begagnande eller utövas för statens räkning. Och enligt lagen den 29 nov. 1946 med särskilda bestämmelser om uppfinningar av betydelse för försvaret, 4 §, förutsättes staten förvärva all rätt till uppfinningen genom expropriation eller annorledes, dvs. alternativt genom frivilligt avtal. På den punkten innehåller KK 6 dec. 1946 (nr 764) vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen den 29 nov. 1946 med särskilda bestämmelser om uppfinningar av betydelse för försvaret. Enligt 5 § skall granskningsnämnden för vissa patentansökningar iakttaga, att *det allmännas intressen* i frågor, med vilka nämnden har att taga befattning, såvitt möjligt tillgodoses genom *frivilliga överenskommelser*. Lagen den 18 juni 1949 (nr 345) om rätten till arbetstagares uppfinningar avser arbetstagare i både en-

skild och allmän tjänst. Även denna lag giver utrymme åt vissa överenskommelser: 2 § andra stycket och 3 § andra och tredje styckena[46] — medan en tvist avseende lagens tillämpning hänskjutes till domstol.

Särskilda bestämmelser om *expropriation av mark för stärkande av ofullständigt jordbruk* ha tillkommit genom 1947 års lagstiftning.[47] Enligt expropriationslagen, 110 § första stycket, må expropriationsrätt beviljas, endast om särskild svårighet möter att genom *avtal* förvärva erforderlig mark till *skäligt pris*.[48] Särskilda utskottet (s. 83 och 90) underströk starkt den principen, att jordbrukets yttre rationalisering — dvs. förbättrandet av brukningsdelarna i fråga om storlek, ägosammansättning eller ägoanordning — skall utgöra en jordbrukets egen verksamhet och därför i största möjliga utsträckning genomföras på frivillighetens väg. Expropriation bör ifrågakomma endast som ett sista medel för att genomföra den önskade yttre rationaliseringen och bör alltså ej tillgripas, såvida ej *försök* att på frivillighetens väg förvärva den erforderliga marken gjorts men misslyckats.

Även för sådana fall då kommun enligt 1947 års byggnadslag (BL) omedelbart på grund av lagen äger rätt att lösa sig till viss mark, förutsätter lagens formulering, att frivilliga avtal i ämnet kunna träffas mellan kommunen och den enskilde. Det förutsättes i BL 53 §, att staden och "den som förfogar över området" kunna *enas* om de åtgärder, som böra vidtagas för att enligt stadsplanen anordna trafikled till eller genom specialområde. Eljest skall Konungen förordna därom. Likaså förutsättes ett frivilligt *avtal* om deltagandet i kostnaden för trafikledens anordnande. Uppstår däremot tvist om skyldighet att deltaga i kostnaden, skall tvisten på endera partens talan avgöras av expropriationsdomstolen.

På liknande sätt meddelas i BL 65 § uttryckliga bestämmelser i händelse av tvist om ersättning för gatumark: *frivilliga avtal* i ämnet

[46] Se *S. Dennemark,* Om rätten till arbetstagares uppfinningar. Kommentar. Stockholm 1950. Märk begränsningen i avtalsrätten s. 24.
JO 1959 s. 421: Framställning ang. statliga myndigheters befogenheter att med sina tjänstemän sluta avtal med avseende å rätten till eventuella framtida uppfinningar av tjänstemännen. — Man märke den diskuterade gränsdragningen mellan sådana statstjänstemän med ämbetsansvar, vilka äro lönegradsplacerade, och kontraktsanställd personal. För de förra anses anställnings- och arbetsvillkoren icke kunna regleras genom avtal. Se ämbetsberättelsen s. 434 ff.

[47] KPr 1947: 75, SäU nr 2 och Rskr nr 424.

[48] Om expropriation av skogsmark för skapande av ett bärkraftigt jordbruk se FT 1951 s. 38.

förutsättas av lagen. Exempelvis kan en fastighetsägare genom gåvobrev åt kommunen överlämna mark för viss gatuvidgning.[49]

BL 83 § talar om vad *i fråga om ersättning avtalats* eller *uppenbarligen* förutsatts, och 85 § meddelar bestämmelse för det fall *överenskommelse* i ersättningsfrågan ej kan träffas. Det gäller här hinder för nybyggnad eller viss annan åtgärd av hänsyn till försvaret eller luftfarten. Markägare och annan rättsinnehavare, som är skyldig att tåla inskränkning i sitt nyttjande av marken, blir ersättningsberättigad.[50] Enligt 83 § tredje stycket sträcker sig *rättsverkan* av den frivilliga överenskommelsen längre än till kontrahenterna själva, en sakrättslig verkan:

> Vad i fråga om ersättning avtalats eller uppenbarligen förutsatts skola gälla mellan anläggningens ägare och markens ägare eller annan sakägare gälle jämväl mot den som förvärvat sakägarens rätt till fastigheten efter det inskränkningen i möjligheterna att nyttja marken inträdde.

Ehuru åtgärder enligt 1952 års naturskyddslag kunna vidtagas även mot markägares och annan sakägares vilja, innehåller lagen den konstruktionen, att i första hand skall sakägarens *samtycke* till åtgärden eftersträvas, därnäst en *frivillig överenskommelse i ersättningsfrågan*. Enligt 28 § andra stycket gäller, liksom i BL 83 §:

> Vad i fråga om ersättning eller lösen avtalats eller uppenbarligen förutsatts skola gälla mellan kronan och sakägare skall gälla jämväl mot den som efter det rätten till gottgörelse uppkom förvärvat sakägarens rätt i avseende å fastigheten.

Motsvarande har stadgats med avseende å vägrätt enligt 1943 års lag om allmänna vägar, 22 §. Och liknande rättsverkan har skriftligt *medgivande* av byggnadens ägare, då särskilda föreskrifter till skydd för kulturhistoriskt märklig byggnad meddelas enligt lagen i detta ämne, given den 12 juni 1942.

Till och med för att skaffa *civilförsvaret* materiella resurser och för att tillgodose dess tekniska behov, har det i lagstiftningsväg ofta fastslagits, att i första hand skall den enskildes frivilliga medverkan sökas

[49] Man jämföre det rättsfall, som *M. Hernmarck* framdragit och diskuterat i FT 1955 s. 349 ff: En fråga rörande skyldighet att renhålla gata. — Se tidigare här s. 64.

[50] Märk BL:s nya lydelse enligt SFS 1959: 611.

— genom *avtal, överenskommelse* eller andra *avtalsmässiga* anordningar. Men i sista hand och som en slutlig lösning på en tvistig fråga låter lagstiftningen en myndighet, vanligen länsstyrelsen, ensidigt bestämma i dessa för staten livsviktiga frågor.[51]

Dessa avtal och överenskommelser — liksom övriga nämnda i detta avsnitt — gälla främst ersättningsfrågor: avstående från ersättning eller ersättningens belopp. Kommer avtal till stånd eller gör den enskilde viss utfästelse, är avtalet resp. utfästelsen civilrättsligt bindande, om myndigheten därvid icke har övat tvång eller annan enligt avtalslagen obehörig påtryckning gentemot den enskilde. Om myndigheten hotar, att den själv eller annan myndighet eljest skall enligt författningen förordna det samma i saken eller avgöra saken på samma villkor, diskvalificeras avtalet resp. överenskommelsen eller utfästelsen. Den enskilde är icke betagen det civilrättsliga skydd, som allmän domstols prövning av en sådan rättshandling innebär.

Om den enskilde icke vill prestera enligt avtal, överenskommelse eller utfästelse, äger vederbörande myndighet välja mellan en judiciell prövning eller att enligt författningen beträda den alternativa vägen till att mot den enskilde sakägarens vilja förverkliga författningens ändamål.

### § 2. *Lagstiftningen om naturskydd, skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader och om fornminnen: fridlysning dels med enskild sakägares samtycke, dels mot hans vilja.*

Naturskyddslagen den 21 nov. 1952,[52] lagen den 12 juni 1942 om kulturhistoriskt märkliga byggnader[53] och lagen samma dag om fornminnen[53] hava det *ändamålet* gemensamt, att de till folkets eller allmänhetens gagn skola tillgodose sociala och kulturella syften. "Naturen utgör en nationell tillgång, som skall skyddas och vårdas", fastslår naturskyddslagen (1 §). "Fasta fornlämningar, bevarande min-

[51] Se civilförsvarslag 22 april 1960 (nr 74) 55 § — jfr 1944 års CFL (nr 536) samma paragraf — och 68 §, jfr tidigare 76 §. Vidare KK 30 juni 1948 (nr 561) om civilförsvaret vid järnvägarna, 4 och 8 §§; KK 30 juni 1948 (nr 562) om civilförsvaret vid statens vattenfallsverk, 4 §; KK 30 juni 1948 (nr 563) om civilförsvaret vid televerket, 4 och 20 §§, samt KK 14 januari 1949 (nr 29) om civilförsvaret vid luftfartsverket, 4 §.

[52] KPr 1952: 188, TLU nr 28, Rskr nr 413.

[53] KPr 1942: 8, ALU nr 23, Rskr nr 195. — SOU 1938: 60.

net av fäderneslandets tidigare inbyggare, äro ställda under lagens hägn" — 1942 års lag om fornminnen (1 §).

Naturens *sociala* betydelse betonades starkt av naturskyddsutredningen, som framlade förslag till den nya lagen:

> Utan tvivel har naturen mycket stort värde såsom källa till både fysisk och psykisk rekreation för allmänheten. Behovet för allmänheten av tillgång till naturen är också i ständig ökning allteftersom det dagliga livet och arbetet mer och mer präglas av industriens och teknikens utveckling.[54] [55]

*Kulturella* syften taga sikte på betydelsen för vetenskap och undervisning, på historiska eller kulturhistoriska eller estetiska värden.

Beträffande objekt, som nämnas i lagarna, äger länsstyrelsen meddela beslut om fridlysning och skyddsföreskrifter. Initiativrätt tillkommer envar. Över länsstyrelsens beslut må besvär anföras. Verkställigheten av länsstyrelsens beslut säkras genom uttryckliga bestämmelser om föreläggande av vite och meddelande av handräckning, varvid hänvisas till UL 191 §.[56] Straff och annat ansvar stadgas för den som bryter mot förbud eller föreskrift, som meddelats av länsstyrelsen. I sista hand kan expropriation komma i fråga för att bevara område som nationalpark eller naturminne resp. för att bevara kulturhistoriskt synnerligen märklig byggnad eller synnerligen märklig fast fornlämning, som ej kan tryggas på annat sätt, eller bereda erforderligt utrymme däromkring.[57]

Emellertid söka dessa lagar att i första hand förverkliga sitt ändamål genom sakägarnas *samtycke* till fridlysning. Kan sådant samtycke *återkallas?* Lagarna söka i övrigt utesluta eller starkt begränsa enskilda sakägares ersättningsanspråk.

[54] SOU 1951: 5 s. 73.

[55] Även utanför naturskyddslagen och dithörande kungörelse har lagstiftningen beaktat naturskyddsintresset: BL 86 och 122 §§, BS 103, 135 och 157 §§. 1952 års strandlag kompletterar i detta hänseende byggnadslagstiftningen. Vattenlagen innehåller många bestämmelser, vilka syfta till att skydda naturen och att skydda mot vattenföroreningar. En särskild tillsynslag finnes jämte tillämpningsförfattning. Såväl hälsovårdsstadgan som byggnadsstadgan uppmärksamma frågan om förorening.
*G. Walin* har skrivit om det viktiga samhällsintresse, som naturskyddet utgör enligt 1952 års lagstiftning. Sveriges natur. Årgång 1953 s. 111 f.

[56] Jfr *Per Nilsson-Stjernquist,* Om handräckningsutslag. Akad. avh. Lund 1946. S. 31, 71 ff och 76 ff.

[57] ExprL 1 § 11 resp. 12 samt 108 §.

a.

Nytt i 1952 års naturskyddslag är, att fridlysning kan ske även utan ägares eller andra rättsinnehavares samtycke. Då skall den som genom fridlysningen lider intrång av mera väsentlig betydelse äga rätt till ersättning för skadan. Kostnaderna härför skola bestridas av staten, om ej kommuner eller enskilda ställa medel till förfogande. I naturskyddsärende åligger det länsstyrelsen att å kronans vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare, som framställer anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.[58]

aa. Fridlysningen av naturminnen och naturparker kan ske på grundval därav, att alla kända sakägare ha *begärt* fridlysningen eller *skriftligen medgivit* denna och *därjämte förklarat* sig ej vilja framställa något anspråk i anledning av fridlysningen.[59] Därigenom blir enskild sakägare för sin del *bunden* i fridlysningsärendet.

bb. Ifall skriftligt medgivande och skriftlig förklaring — såsom under aa — icke ha givits av samtliga kända sakägare, skall länsstyrelsen rikta ett *föreläggande* till dem, som ha något att erinra mot framställningen om fridlysning eller som vilja göra anspråk på ersättning eller fordra inlösen av fastighet. Föreläggandet går ut på att, i den mån anmälan därom ej redan skett, sådan anmälan skall göras inom viss tid, vilken ej får sättas kortare än två månader. Föreläggandet skall tillställas fastighetens ägare och alla kända rättsinnehavare med avseende å fastigheten, vilka kunna lida men av fridlysningen, samt eventuellt kungöras i ortstidning eller på annat lämpligt sätt.[60]

Detta föreläggande gentemot sakägare äger *preklusiv* verkan: underlåter sakägare att inom utsatt tid göra anspråk på ersättning eller att fordra inlösen av fastighet, skall han enligt den påföljd som nämnts i föreläggandet ha förlorat sin talan. Denna preklusion drabbar även okända sakägare.[61]

För detta preklusionsförfarande har departementschefen angivit ett bestämt *ändamål*:

Såsom jag förut framhållit bör beslut om fridlysning som kan medföra ersättnings- eller inlösningsskyldighet icke meddelas utan att länsstyrelsen för-

[58] KK 30 dec. 1952 med närmare bestämmelser rörande tillämpningen av naturskyddslagen, 17 § 1 st.
[59] NaturskyddsK 8 § 3 st.
[60] NaturskyddsK 8 § 2 st.
[61] NaturskyddsL 28 § 1 st.

vissat sig om att medel till betalning av ersättningen eller lösesumman finnas tillgängliga. Detta förutsätter tydligen att länsstyrelsen har kännedom om, huruvida och i så fall i vilken omfattning sakägare gör anspråk på gottgörelse. Det bör därför åligga sakägare, som vill påfordra ersättning eller inlösen, att efter föreläggande av länsstyrelsen framställa sitt anspråk inom tid som angivits i föreläggandet, vid påföljd att talerätten eljest går förlorad. Ett stadgande av denna innebörd har upptagits i 28 § i departementsförslaget.[62]

Gentemot innehavare av nyttjanderätt, servitutsrätt eller annan dylik rätt anordnade 1909 års lag ang. naturminnesmärkens fredande (nr 56), vilken lag gällde före 1952 års naturskyddslag, ett särskilt publikationsförfarande med *preklusiv* rättsverkan. Då redovisades ett annat motiv enligt de kommitterades egna ord:

> Skulle man personligen avfordra dem (rättsägarna) deras samtycke, skulle man säkerligen ofta möta ett motstånd, som däremot med den föreslagna anordningen vederbörande icke komme sig för att framställa.[63]

cc. I naturskyddsärende åligger det länsstyrelsen att å kronans vägnar söka träffa *uppgörelse* med sakägare, som framställer anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.[64]

En sådan *överenskommelse* förpliktar båda parterna: kronan å ena sidan och sakägaren å den andra. Här föreligger ett förmögenhetsrättsligt avtal med ömsesidig skyldighet för parterna att prestera: ett *avtal i strikt mening*. Om man så vill, kan man urskilja både anbud och accept enligt avtalslagens mönster. Den enskilde kan stämma kronan till allmän domstol för att utfå ersättning eller lösen, som "avtalats eller uppenbarligen förutsatts skola gälla mellan kronan och sakägare".[65] Enligt det citerade ordvalet har lagstiftaren själv tänkt på ett avtal, så vitt gäller ersättning och lösen av fastighet.

Innan länsstyrelsen har fattat sitt beslut i sådant ärende, som kan föranleda ersättnings- eller lösenskyldighet, skall den förvissa sig om att medel finnas tillgängliga.[66] Denna bestämmelse riktas till länsstyrelsen och icke till enskilda sakägare; den är en *intern förvaltnings- eller tjänsteföreskrift*. Därför inskränker den icke den rätt, som gentemot kronan enligt avtalet tillkommer enskild i ursäktligt god tro vid avtalets ingående.

[62] KPr 1952: 188 s. 45 f.
[63] BihRProt 1909 2 saml. 2 avd. 5 bd.
[64] KPr 1952: 188 s. 45 f.
[65] Jfr NaturskyddsL 28 § 2 st.
[66] NaturskyddsK 17 § 2 st.

Men avtalet mellan enskild sakägare och länsstyrelse om ersättning eller inlösen av fastighet äger en verkan, som går *längre* än ett vanligt avtal inom den privata förmögenhetsrätten. Naturskyddslagen, 28 § andra stycket, stadgar nämligen:

> Vad i fråga om ersättning eller lösen avtalats eller uppenbarligen förutsatts skola gälla mellan kronan och sakägare skall gälla jämväl mot den som efter det rätten till gottgörelse uppkom, förvärvat sakägarens rätt i avseende å fastigheten.[67]

Denna bestämmelse har tillkommit, för att en sakägare icke — genom att överlåta sin rätt till annan — skall kunna hejda eller försvåra fridlysningsförfarandet. Bestämmelsen giver också pregnans åt verkan av sakägarens viljeförklaring för honom själv: då envar ny förvärvare av sakägarens rätt i avseende å fastigheten bliver bunden av överlåtarens ekonomiska uppgörelse enligt naturskyddslagen, måste överlåtarens viljeförklaring enligt naturskyddslagen i icke mindre grad binda avgivaren själv.

Med vad naturskyddslagen bestämmer i 28 § andra stycket, här ovan, är att jämföra ägarens *medgivande* enligt 1942 års lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader, 2 §:

> Vid ansökan som göres av annan än fastighetens ägare skall fogas skriftligt medgivande av denne. Övergår fastigheten, sedan ansökningen ingivits, till ny ägare, vare det ej hinder för bifall.

En likalydande bestämmelse fanns i 1909 års lag ang. naturminnesmärkens fredande, 2 §.

Utifrån alla dessa förutsättningar anser jag, att sedan en sakägare skriftligen har ansökt om fridlysning eller skriftligen har medgivit sådan samt därjämte förklarat sig icke vilja framställa något anspråk i anledning av fridlysningen, blir han för sin del bunden i fridlysningsärendet. En rättsgiltig sådan viljeförklaring binder sakägaren: en sådan rättshandling kan ej återkallas.

dd. Ifall uppgörelse ej kan ske, får länsstyrelsen efter skälighetsprövning *bestämma,* vilken gottgörelse som skall utgå och hur den skall betalas.[68]

[67] Man jämföre likalydande bestämmelse i lag 30 juni 1943 om allmänna vägar 22 § och byggnadslag 30 juni 1947 83 § 3 st. — Se här s. 78.
[68] KPr 1952: 188 s. 46.

ee. Om sakägaren ej åtnöjes med länsstyrelsens beslut om ersättning eller inlösen, kan han väcka *talan* mot kronan hos expropriationsdomstolen. Detta skall ske inom ett år från det laga kraft åkommit det beslut, varå anspråket grundas, vid påföljd att sakägaren eljest förlorar sin rätt.[69]

Sakägarens rätt enligt expropriationsdomstolens dom skall icke rubbas därigenom, att fridlysningsbeslutet återkallas. Utdömt belopp får utbetalas av staten, om ingen annan är villig att åtaga sig betalningsskyldighet.[70] Emellertid har i lagen givits möjlighet för länsstyrelsen att, innan fridlysning beslutas, till expropriationsdomstolen hänskjuta frågan om gottgörelse och villkor. Ifall fridlysning av förutsatt innehåll icke sker inom ett år från lagakraftvunnen dom i målet, skall domen ej längre vara bindande för parterna.[71]

Detta var preklusion nummer två mot sådana sakägare, som icke frivilligt och utan ersättning medverka till fridlysning av naturminne eller naturpark.

ff. Fridlysning såsom naturpark må ej ske utan ägarens *samtycke,* med mindre området blivit i fastställd plan enligt byggnadslagen avsatt för det ändamål, som fridlysningen avser.[72]

Som en *sammanfattning* kan sägas, att i 1952 års naturskyddslag har konstruerats följande procedurkedja: sakägares frivilliga medverkan enligt bindande viljeförklaring — preklusivt föreläggande mot övriga sakägare — frivillig överenskommelse med kvarstående ersättningskrävande — länsstyrelsens ensidiga beslut i ersättningsfrågan — talan vid expropriationsdomstolen. Genom denna kedja av procedurer sållas bort allt flera krav på ersättning.

b.

En ägares skriftliga ansökan om skyddsföreskrifter eller hans skriftliga medgivande i ärendet — enligt 1942 års lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader — binder honom så, att viljeförklaringen icke kan återkallas. Hans viljeförklaring enligt denna lag innefattar, att han avstår från ersättning.

[69] NaturskyddsL 29 § 1 st.
[70] Prop. s. 46.
[71] NaturskyddsL 29 § 2 st.
[72] NaturskyddsL 14 §.

c.

Om någon vill rubba, förändra eller borttaga fast fornlämning, må *tillstånd* därtill meddelas av riksantikvarien, för det fall att fornlämningen finnes medföra hinder eller olägenhet, som ej står i rimligt förhållande till dess betydelse. Över ansökan, som göres av annan än markens ägare, skall den sistnämnde beredas tillfälle att yttra sig. Och mot markägarens bestridande må ansökningen ej bifallas, utan att synnerliga skäl tala därför: 1942 års lag om fornminnen 6 §.

Ifall nu ett dylikt tillstånd vägras beträffande fornlämning, som varit helt okänd och utan synligt märke ovan jord, oaktat den vållar sökanden betydande hinder eller olägenhet, är denne enligt 7 § berättigad till skälig ersättning därför av allmänna medel. *Frivillig överenskommelse* bör eftersträvas.[73] Ett rättsgiltigt avtal binder den enskilde sakägaren. Talan vid allmän domstol medgives i ersättningsfrågan. Preklusionsbestämmelser klippa av sökandens rätt till ersättning.

Denna lagliga rätt till ersättning avser således blott *nyupptäckta* fasta fornlämningar.

Gäller det en sedan gammalt känd fast fornlämning, har markägaren föga utsikt, att riksantikvarieämbetet skall giva tillstånd till att fornlämningen får rubbas, förändras eller borttagas. Och då sådant tillstånd vägras, medgives enligt 1942 års lag ingen ersättning.[74] När fråga är om sådana sedan gammalt kända och fredade fornminnen, synes riksantikvarieämbetet räkna med ett slags urminnes hävd eller servitut, som exempelvis ända sedan 1600-talet har inskränkt ägarens nyttjanderätt till den mark, varå och vari fasta fornlämningar ligga.

[73] KPr 1942: 8 s. 41.
[74] Se RÅ 1952 E 15 och 16.

§ 3. *Skriftlig överenskommelse mellan lantbruksnämnd och enskild enligt 1947 års uppsiktslag: ett försök till frivillig uppgörelse utgör en nödvändig förutsättning för att länsstyrelsen skall äga att besluta i samma ärende.*[75]

Lag 30 juni 1947 om uppsikt å jordbruk[76] är både permanent och generell i motsats till förut gällande lagstiftning i ämnet.[77]

*Allmänintresset* av att odlad jord icke vanhävdas drevs i både departementschefens och utskottsmajoritetens argumentering. Bådadera[78] togo fasta på den nya och permanenta lagstiftningens *förebyggande* uppgift: att lagstiftning mot vanhävd finnes, torde i många fall verka därhän, att vanhävd icke uppkommer. Och departementschefen tillade, att under vissa förhållanden torde en lagstiftning av ifrågavarande slag leda till att jordbruk, som äro i olämpliga händer, överföras till bättre skickade ägare.

*Objekt* och *ändamål* angivas i 1947 års uppsiktslag, 1 §, sålunda:

> Omfattar brukningsdel odlad jord till en vidd överstigande två hektar, skall uppsikt hållas däröver att brukningsdelen ej vanhävdas, vare sig därigenom att jordbruket så vanskötes, att dess vidmakthållande äventyras, eller därigenom att för jordbruket erforderliga byggnader bortföras eller lämnas utan nödigt underhåll.

Undantagen (2 §) från detta allmänna vanhävdsbegrepp ha anknutits till statens samtidigt planerade rationaliseringsverksamhet till jordbrukets stöd.[79] En samordning mellan uppsiktsverksamheten och den statliga verksamheten för att främja jordbrukets yttre och inre rationalisering avsågs: närmast lantbruksnämnderna omhänderhava bådadera.[80]

[75] Samma dubbelkonstruktion finnes i exempelvis BvL 25 §: föräldrasamtycke till verkställande av barnavårdsnämnds beslut att omhändertaga deras barn — länsstyrelsens beslut i samma ärende. Se här s. 16 f och 130.

[76] KPr 1947: 78, SäU nr 3, Rskr nr 425. — Till nu gällande uppsiktslagstiftning anknytes lag 30 juni 1947 om tvångsinlösen av vanhävdad jordbruksegendom ("lex Bogesund").

[77] 1942 års provisoriska lag (nr 515) om åtgärder mot vanhävd hade tillkommit väsentligen för att skydda livsmedelsförsörjningen, som under andra världskriget hotades av krisförhållanden: KPr 1942: 275, ALU nr 39, Rskr nr 370. Och lagen den 27 juni 1927 (nr 287) gällde uppsikt å vissa jordbruk och hade ersatt lag 25 juni 1909 (nr 57 s. 13) ang. uppsikt å vissa jordbruk i Norrland, Dalarna och Värmland. Man jämföre NJA 1916 s. 613 och 1940 s. 406.

[78] KPr 1947: 78 s. 62 resp. SäU 1947: 3 s. 32.

[79] KPr 1947: 75. Se här ytterligare s. 97 ff.

För min avhandling intresserar främst den enskildes *frivilliga* medverkan till att av lantbruksnämnden påstådd vanhävd avhjälpes. Den juridiska verkligheten är därvid, att i andra hand myndighet äger att *besluta* om vilka åtgärder som den enskilde vid vite skall vidtaga för att avhjälpa vanhävd. Enligt den juridiska konstruktionen gäller det här icke ett alternativ allena — utan ett verkligt försök till frivillig uppgörelse skall ha gjorts av myndigheten, innan tvångsingripande sker. För de enskildas rättssäkerhet är det därvid av vikt, att lagen har klart avskilt olika *instanser*: lantbruksnämnden såsom uppsiktsorgan med uppgift att söka uppnå en *frivillig överenskommelse,* men länsstyrelsen såsom *beslutande* första instans.

Att uppsiktsorganet kan komma i *partsställning* till den enskilde, uppmärksammades av departementschefen under förarbetet till 1942 års vanhävdslag:

> Att alldeles borttaga syneförfarandet måste ingiva starka betänkligheter. Man kan icke bortse från, att jordbrukskommissionen (den hade beträffande uppsikt samma uppgift som numera lantbruksnämnden), sedan ingripande från dess sida skett, kommer att framstå såsom part i vanhävdsärendet. Att under sådana förhållanden helt lita till dess utlåtande — även om det är biträtt av syneman — torde icke ur rättssäkerhetssynpunkt vara tillfredsställande. Med så mycket större styrka gäller detta, sedan frågan, huruvida vanhävd skall anses föreligga eller ej, såsom föreslagits skall avgöras av länsstyrelsen, där möjligheten till åstadkommande av utredning i ärendet ej är densamma som vid domstol.[81]

Samma tankelinje följer departementschefen i propositionen till 1947 års lag, då fråga är om valet av synemän:

> Det bör uppenbarligen ej ifrågasättas, att befattningshavare hos lantbruksnämnden skulle tjänstgöra som syneman i vanhävdsärende, vilket efter anmälan av nämnden bragts under länsstyrelsens prövning.[82]

Utifrån dessa förutsättningar skall i det följande undersökas procederet för att dels *med,* dels *mot* den enskildes vilja förverkliga lagstiftningens ändamål.

[80] KPr 1947: 78 s. 77.
[81] KPr 1942: 275 s. 44.
[82] KPr 1947: 78 s. 82, departementschefens specialmotivering till 7 §.

a.

Om lantbruksnämnden vid besiktning har konstaterat vanhävd, skall nämnden omedelbart söka träffa en *skriftlig överenskommelse* med den, som är ansvarig för vanhävdens avhjälpande. I överenskommelsen skall den ansvarige *åtaga* sig att inom viss av lagen maximerad tid vidtaga de åtgärder, som krävas för att avhjälpa vanhävden. I överenskommelsen må fastställas *vite* för underlåtenhet att fullgöra densamma (5 §), och detta vite må, såvida skäl därtill föreligga, utdömas av länsstyrelsen (7 § andra stycket).

Lantbruksnämnden äger *icke* under sken av offentlig makt *ensidigt förelägga* den ansvarige att på visst sätt avhjälpa de konstaterade bristerna. Lantbruksnämnden har enligt lagen ingen sådan makt: det är länsstyrelsen, som i första instans besluter om föreläggande gentemot den för vanhävd ansvarige. Nämnden skall föra verkliga *förhandlingar* med den enskilde och framställa ett preciserat erbjudande att ingå en skriftlig överenskommelse. Ifall det icke lyckas för nämnden att förhandla med den ansvarige, kan nämnden rikta en skriftlig *anmaning* till honom att träffa viss angiven uppgörelse med nämnden — vid äventyr att förhållandet eljest anmäles till länsstyrelsen.[83]

Att lantbruksnämnden har gjort ett preciserat erbjudande åt den ansvarige att enligt frivillig, skriftlig överenskommelse avhjälpa vanhävden, utgör en nödvändig förutsättning för att — i andra hand — ett föreläggande skall kunna riktas mot den ansvarige.

Genom en frivillig överenskommelse, eventuellt med utfäst vite som tvångsmedel mot den enskilde, kan påstådd vanhävd snabbare och efter mindre utredning avhjälpas än genom tvångsförfarandet hos länsstyrelsen.

Då lantbruksnämnden i sin överenskommelse med den enskilde enligt 5 § må fastställa vite, har emellertid i 1947 års lag borttagits den bestämmelse, som föreskrev vitesbeloppets maximering till 500 kr. Departementschefen ansåg detta ägnat att underlätta uppsiktsorganens arbete.[84] Han fann det ej påkallat att, såsom förordats i några remissyttranden, införa annan bestämmelse om vitesbelopps maximering. *Proportionalitetsgrundsatsen* gäller:

[83] JO 1945 s. 118. Fråga om handläggning i jordbrukskommission av ärende rörande vanhävd. Ärendet avsåg tillämpning av 1942 års lag.
[84] KPr 1947: 78 s. 80.

Självfallet må vite ej fastställas till högre belopp än som kan anses erforderligt för att trygga ett fullgörande av överenskommelsen. Vite bör uppenbarligen även stå i rimligt förhållande till de värden, varom det är fråga.[84]

b.

Om en skriftlig överenskommelse enligt 5 § icke kan träffas eller om åtagande i sådan överenskommelse icke fullgöres, skall lantbruksnämnden utan dröjsmål anmäla förhållandet till länsstyrelsen. Därvid skall nämnden angiva de åtgärder, som den finner nödiga för vanhävdens avhjälpande (6 §).

Enligt 1927 års lag skulle domstol meddela föreläggande om vanhävdens avhjälpande. Men i 1942 års lag överfördes denna uppgift till länsstyrelsen, för att förfarandet skulle bli *snabbare*.[85] Och i 1947 års lag har denna ordning bibehållits.

Sedan anmälan har gjorts av lantbruksnämnden, åligger det länsstyrelsen att *höra* den, som är ansvarig för vanhävdens avhjälpande, samt att på hans begäran förordna om *syn*. Tre synemän utses av länsstyrelsen bland dem, som i orten äro valda till nämndemän, ägodelningsnämndemän eller gode män vid lantmäteriförrättning. En av synemännen må, där så finnes lämpligt, i stället vara tjänsteman hos hushållningssällskap.

Genom en sådan syn av sakkunniga och ojäviga män tillgodoses *objektiviteten* i intressekonflikten mellan å ena sidan lantbruksnämnden såsom företrädare för staten och å andra sidan den enskilde jordägaren eller brukaren. Ty att synemännen — ifall de kommit till en annan uppfattning än lantbruksnämnden om erforderliga åtgärders omfattning och beskaffenhet — böra anmärka detta i sin redogörelse, torde vara klart utan särskilt stadgande.[86]

Efter synemännens undersökning snarast möjligt å stället skola dessa senast inom fjorton dagar efter synen till länsstyrelsen ingiva en skriftlig redogörelse.

Därefter åligger det länsstyrelsen att *föreskriva* de åtgärder, som erfordras för vanhävdens avhjälpande. Vidare skall den ansvarige *föreläggas* viss tid, inom vilken varje särskild åtgärd skall ha verkställts. Uttryckligen avvisade departementschefen ett förslag, att av-

[85] Prop. s. 21.
[86] KPr 1947: 78 s. 82.

verkningsförbud borde användas såsom påtryckningsmedel mot den, som underlåter att vidtaga föreskrivna åtgärder för vanhävdens avhjälpande.[87] Likaså föredrogs ett vitesföreläggande för den ansvarige, att han skall *själv* vidtaga föreskrivna åtgärder, framför den anordningen, att arbetet skulle utföras av uppsiktsorganet och att detta sedan skulle söka ersättning för kostnaderna av den, som är ansvarig för vanhävdens avhjälpande.[87]

Har i den tidigare överenskommelsen med lantbruksnämnden vite fastställts, må länsstyrelsen dessutom, såvida skäl finnes därtill, utdöma vitet. Av allmänna vitesregler torde följa, att länsstyrelsen vid denna skälighetsprövning även kan nedsätta vite, vilket den finner vara oskäligt högt.[87] *Rättsgiltigheten* hos den enskildes viljeförklaring skall prövas.

Vid sitt eget föreläggande i vanhävdsärendet (7 §) äger länsstyrelsen fastställa *vite* för den ansvariges underlåtenhet att följa åläggandet samt även fälla till sådant vite.

c.

För den enskilde står vägen öppen att anföra besvär över länsstyrelsens beslut i ärende enligt uppsiktslagen (13 §).

d.

1947 års uppsiktslag meddelar bestämmelser till det ändamålet, att den för vanhävdens avhjälpande ansvarige icke — genom att överlåta sin äganderätt[88] eller brukningsrätt — kan draga sig undan sitt ansvar, såvida ej lantbruksnämnden befriar honom från detta (9 §).

e.

En *social* marginal har dragits i uppsiktslagen: vad i 5—7 §§ har stadgats skall icke tillämpas, där den för vanhävden ansvarige finnes vara på grund av medellöshet eller annan giltig orsak urståndsatt att avhjälpa vanhävden (8 § första stycket). För sådant fall att den ansvarige kan av det allmänna erhålla stöd till att finansiera rationali-

[87] KPr 1947: 78 s. 82.
[88] Jfr NJA 1944 s. 542, som avsåg 1927 års lag ang. uppsikt å vissa jordbruk.

seringsåtgärder, skall han ej kunna undandraga sig att vidtaga erforderliga åtgärder under förebärande av att han personligen saknar erforderliga medel.[89]

### 4. Enskildas skriftliga förbindelser kunna i författningarna ha uppställts som villkor för att enskilda skola av staten erhålla tillstånd, lån, statlig lånegaranti, statsbidrag eller ersättning av allmänna medel. Conditio juris.

§ 1. *Enskilds utfästelse enligt 1955 års jordförvärvslag.*

Jordförvärvslagstiftningen har tillkommit för att hindra olämpliga förvärv av jordbruks- och skogsfastigheter, främst spekulationsförvärv och vissa slag av kapitalplaceringsköp.[90]

Lag 3 juni 1955 om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet (jordförvärvslag) gäller t. o. m. den 30 juni 1962 och har upphävt lag 30 juni 1947 (nr 324) om kronans förköpsrätt,[91] vars ändamål upptagits i 5 § av 1955 års lag. Lagstiftningen om kronans förköpsrätt syftar till att underlätta bildandet av bärkraftiga brukningsdelar.

För min framställning intresserar 6 § i 1955 års jordförvärvslag: lantbruksnämnden må för visst fall meddela förvärvstillstånd allenast på visst villkor. Och det villkoret är förvärvarens *skriftliga utfästelse*

[89] KPr 1947: 78 s. 83.

[90] 1955 års jordförvärvslag (KPr 1955: 165, FLU nr 24, Rskr nr 345. — SOU 1954: 16) har trätt i stället för 1948 års lag (nr 329) i ämnet; ännu tidigare gällde lag 21 dec. 1945 (nr 805).
Över Kungl. Maj:ts förslag till 1955 års jordförvärvslag fann lagrådet vägande invändningar av principiell natur kunna resas mot att rätten att äga jord och skog, på sätt den föreslagna lagstiftningen innebär, förbehålles vissa grupper av medborgare. De inskränkningar i den enskildes handlingsfrihet med avseende å honom tillhörig fast egendom, vilka förknippats med lagstiftningen, befunnos likaledes ägnade att väcka principiella betänkligheter. Lagrådet ville varken tillstyrka eller motsätta sig, att en ny jordförvärvslag kommer till och i huvudsak erhåller det föreslagna innehållet. Se KPr 1955: 165 s. 102 ff.

[91] KPr 1947: 75 ang. riktlinjerna för den framtida jordbrukspolitiken m. m., SäU nr 2, Rskr nr 424. — Jfr *A. Ribbing,* Jordbruksregleringen ur förvaltningsrättslig synpunkt. FT 1952 s. 252 ff.

att ställa sig ett bestämt åläggande till efterrättelse. Vad förvärvaren kan åläggas är att inom viss tid verkställa erforderlig åtgärd till främjande av jordbruket eller skogsbruket å egendomen eller därjämte å annan ägd och sambrukad enhet — eller att under viss tid nyttja denna för bestämt ändamål — eller att underlåta särskild användning av densamma.

Enligt lagrummet och praxis är *procederet* följande:

a) enskilds ansökan om förvärvstillstånd;

b) myndigheten meddelar, vad som i sökandens fall anses böra åligga honom för bifall till ansökningen;

c) den enskilde utfäster sig skriftligen enligt åläggandet;

d) tillståndsbeslut med utfästande av vite;

e) myndighetens kontinuerliga uppsikt över åläggandets fullgörande;

f) myndighetens hemställan om åklagares talan om vitets utdömande och utsättande av nytt vite.

Utifrån lantbruksnämndens makt över tillståndsgivningen synes denna myndighet kunna *diktera* den enskildes skriftliga utfästelse. Så är emellertid icke avsett enligt lagmotiven.

Det tillkommer *icke* lantbruksnämnderna att utnyttja stadgandet i 6 § för att bestämma produktionsinriktningen för ett jordbruk.[92] Tillståndssökande skall icke utsättas för godtycke eller pressas till alltför långt gående åtaganden. Enligt andra lagutskottets mening torde lantbruksnämndernas sammansättning[93] utgöra en garanti mot ett dylikt missbruk.[94]

Som exempel på vitesföreläggande enligt 1945 års jordförvärvslag, 4 §, nämner *P. Gullstrand* förpliktelse att iståndsätta och under viss tid vidmakthålla vissa byggnader på förvärvsfastigheten, att under närmaste tioårsperiod verkställa viss täckdikning och stenröjning eller

[92] TLU 1955: 24 s. 60.

[93] Se KInstr 17 juni 1948 (nr 349) för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna, 27 §. Av lantbruksnämndens sju ledamöter utser Kungl. Maj:t tre, hushållningssällskapet eller dess förvaltningsutskott två; självskrivna ledamöter äro lantbruksdirektören hos nämnden och hushållningssällskapets sekreterare.

[94] ALU 1948: 34 s. 14. — Inblickar i lantbruksnämndernas verksamhet giver JO 1955 s. 281: Framställning ang. tillgodoseende av lantbruksnämndernas behov av ökad juridisk sakkunskap. Märk även numera SOU 1954: 16. Förslag till jordrationaliseringslag m. m. Avgivet av 1951 års jordbruksrationaliseringsutredning.

att inom viss tid plantera minst 1 000 fruktträd.[95] Ifall förvärvaren icke uppfyller sin skriftliga utfästelse, blir själva förvärvet dock icke ogiltigt.

Gentemot lantbruksnämndens dikterande ställning i förhållande till den som söker förvärvstillstånd äger denne att hos lantbruksstyrelsen anföra besvär över beslut, varigenom lantbruksnämnd har tillämpat 6 §. Och talan kan fullföljas till Konungen (14 §).

### § 2. *1948 års skogsvårdslag: tillstånd, förbud och föreskrifter alternera med skriftliga överenskommelser och förbindelser.*

Gällande skogsvårdslag 21 maj 1948 (nr 237)[96] tillkom med starkt beaktande av vad de enskilda skogsägarna kunde känna för sin rätt till skog och skogsmark. Jordbruksutskottet underströk departementschefens uttalande, att resultatet av skogsvårdsarbetet alltid ytterst måste bliva beroende av de enskilda skogsägarnas insatser och att man därför framför allt måste söka tillvarataga det stora intresse för hithörande frågor, som finnes hos skogsägarna. Utskottet hälsade med tillfredsställelse uttalandet i propositionen, att skogsägarnas handlingsfrihet ej borde kringskäras i alltför stor utsträckning och att därför skogsvårdslagen ej borde i detalj reglera skogsskötseln utan främst angiva de allmänna grunder, enligt vilka skogsvården bör bedrivas, samt giva möjligheter till ingripanden, då dessa grunder åsidosättas eller fara därför föreligger.[97]

Skogsvårdslagen inledes med Allmänna bestämmelser (1—3 §§). Departementschefen ansåg, att även om dessa riktlinjer fått karaktären av endast allmänt hållna uttalanden om principerna för skötsel av skogsmark och växande skog, syntes de bl. a. kunna få betydelse såsom en principdeklaration från samhällets sida och såsom ett underlag för tolkningen av andra bestämmelser i lagen, vilka äro av tvingande natur.[98]

[95] Om tillämpningen hos Kungl. Maj:t av 1945 års lag om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet. Stockholm 1947. S. 18 f. Jfr även *Kurt Grönfors*, Ogiltighetspåföljder enligt jordförvärvslagen. SvJT 1955 s. 450 f.
[96] KPr 1948: 34, JoU nr 10 och Rskr nr 143.
[97] Bet. s. 22 f.
[98] Prop. s. 57.

Lagen tillkom vid den tid, då staten satte in omfattande stödåtgärder till jordbrukets yttre och inre rationalisering.[99] 1948 års skogsvårdslag uppvisar ett intressant växelspel mellan statliga maktbud och en ständig strävan att likväl förverkliga lagens ändamål genom *överenskommelser* mellan skogsvårdsstyrelse och vederbörande skogsägare.

a.

För *avverkning* gälla bl. a. följande bestämmelser.

aa. Utvecklingsbar skog må icke utan skogsvårdsstyrelsens *tillstånd* avverkas annorledes än genom gallring, som är för skogens utveckling ändamålsenlig (6 §). Och avverkning av icke utvecklingsbar skog må ej å någon fastighet utan skogsvårdsstyrelsens *tillstånd* så företagas, att större rubbningar i avkastningens jämnhet uppkomma (7 §). Tillståndsbeslutet skall även innehålla de *föreskrifter,* som skogsvårdsstyrelsen kan anse påkallade, och angiva den tid, högst tio år, för vilken beslutet skall gälla (11 § 2 mom.).

ab. Ifall anordningarna med tillstånd och särskilt givna föreskrifter icke få avsedd verkan, skall skogsvårdsstyrelsen söka träffa en *skriftlig överenskommelse* med fastighetens ägare rörande avverkning. Överenskommelsen skall avse viss tid, högst tio år. Denna bestämmelse är ny i 1948 års lag, jämfört med 1923 års skogsvårdslag. Bestämmelsen har det *praktiska syftet* att minska antalet fall, då avverkningsförbud kan tillgripas.[100]

Om den enskilde bryter mot en sådan överenskommelse, *straffas* han med dagsböter (36 § 2 och 3 mom.), avverkat virkes förverkande eller förpliktande att utgiva dess värde (39 §).[101] I straffmätningshänseende likställes brott mot skriftlig överenskommelse med brott mot avverkningsförbud — medan det ej må till straff dömas, då avverkning i strid mot 6 eller 7 § kan antagas ha skett av oförstånd (36 § 1 mom.).

ac. Kan överenskommelse ej träffas eller sker avverkning eller upplåtes avverkningsrätt i strid mot överenskommelse, äger skogsvårdsstyrelsen meddela *avverkningsförbud* (13 §). Detta skall i allmänhet gälla för viss tid, högst fem år, men kan av skogsvårdsstyrelsen för-

[99] Jfr KK 1948: 342 m. förarbeten, se här s. 98 ff.
[100] Se KPr 1948: 34 s. 2.
[101] Om s. k. strikt företagareansvar var fråga i NJA 1950 s. 529.

längas för ytterligare högst fem år. Avverkningsförbud binder även framtida ägare av skogsmarken. *Besvärsrätt* medgives enligt 43 § och är ej begränsad till viss tid. Avverkningsförbud skall emellertid utan hinder av besvär genast träda i kraft (13 § 1 mom. andra stycket).

b.

Vissa åtgärder skola vidtagas för att frambringa *nöjaktigt skogstillstånd* (14—24 §§).

ba. I syfte att trygga återväxten äger skogsvårdsstyrelsen att under beskrivna förutsättningar (14—16 §§) söka träffa *skriftlig överenskommelse* med markens ägare om de åtgärder, som böra komma till stånd, och om den tid, inom vilken envar av dem skall vara verkställd (19 §).

bb. *Syn* av sakkunnig person och två ojäviga gode män kan därefter företagas, om överenskommelse ej kunnat träffas. Skogsvårdsstyrelsen äger nämligen att hos skogsstyrelsen påkalla undersökning av det område, varom fråga är. Om synemännens redogörelse för undersökningen giver anledning därtill, skall skogsvårdsstyrelsen *ånyo* söka få till stånd *överenskommelse*.

bc. Kan ej överenskommelse träffas på sådant sätt som förut (19 §) sagts, skall skogsvårdsstyrelsen väcka *talan hos domstol*. Denna äger *föreskriva* de åtgärder för erhållande av nöjaktigt skogstillstånd, som förhållandena påkalla, samt förelägga viss tid, inom vilken vad sålunda föreskrivits skall vara fullgjort (20 §).

bd. Skogsvårdslagen anvisar *tvångsmedel* till att verkställa även en överenskommelse.

Vad i överenskommelse eller dom blivit bestämt om åtgärder för att erhålla nöjaktigt skogstillstånd samt om tiden därför skall gälla mot framtida ägare av skogsmarken (21 §).

Det ankommer på skogsvårdsstyrelsen att, under vissa förutsättningar, föranstalta om åtgärd, som trots överenskommelse[102] eller dom blivit eftersatt (22 §). Om åtgärd enligt 22 § har vidtagits på skogsvårdsstyrelsens föranstaltande, äger på styrelsens framställning överexekutor låta hos vederbörande omedelbart uttaga kostnaderna för

[102] Märk rättsverkan av en dylik s. k. skogsodlingsförbindelse: JO 1958 s. 268. JO uttalade sig om förutsättningen för skogsvårdsstyrelses rätt att verkställa tvångsodling, för vilken kostnaden må uttagas av markägaren.

såväl själva åtgärden som den föregående besiktningen. En förutsättning är emellertid, att styrelsen påvisar den enskildes försummelse och styrker kostnadsbeloppet genom behöriga räkningar (23 §). Över sådan åtgärd av överexekutor må enligt 44 § klagan ej föras. Men den enskilde äger att inom viss tid hos allmän domstol anställa klander- eller återvinningstalan (23 §).

c.

Beträffande *svårföryngrade skogar* och *skyddsskogar* givas särskilda bestämmelser (25—29 §§), varjämte 6—13 §§ och 14—24 §§ (här under a och b) skola gälla.

d.

För *omläggning av skogsmark* gälla bestämmelser, vilka lämna utrymme för enskilds viljeförklaring.

Om nämligen markägaren vill verkställa sådan omläggning av skogsmark, som enligt 30 § må ske utan tillstånd av skogsvårdsstyrelse, äger styrelsen *avfordra honom skriftlig förbindelse* att inom viss, av styrelsen godkänd tid vidtaga de åtgärder, som erfordras för omläggningen. Lämnas ej sådan förbindelse, må skogsvårdsstyrelsen *bestämma* tid, inom vilken åtgärderna skola vara verkställda. Ifall markägaren brister i uppfyllelse, kunna komma i fråga besiktning, talan hos domstol och skogsvårdsstyrelsens föranstaltande om åtgärd, vilken trots den enskildes förbindelse eller styrelsens beslut eller trots dom har blivit eftersatt (32 §).

Vad i förbindelse, beslut av skogsvårdsstyrelse eller dom blivit bestämt om tid, inom vilken åtgärder för omläggning av skogsmark skola vara verkställda, så ock vad domstol beslutit om marks återförsättande i skogbärande skick samt om tiden därför, skall gälla mot markens *framtida ägare* (33 §).

e.

Skogsägare är skyldig vidtaga de *åtgärder mot insektshärjning,* vilka skogsstyrelsen efter hörande av statens skogsforskningsinstitut finner erforderligt att *föreskriva.* Om verkställighet genom skogsvårdsstyrel-

sens försorg såsom i 22 och 23 §§ kan bli fråga. Då åtgärder föreskrivits mot insektshärjning, skall *skäligt bidrag* till kostnaderna utgå av allmänna medel (35 §).

§ 3. *Statens åtgärder för rationalisering av jordbruket samt statligt stöd åt skogsbruket: kontrakt och skriftliga förbindelser.*

Lagstiftningen om statligt stöd åt jordbruket med binäringar och åt dem, som äro sysselsatta inom denna näringssektor, lämnar en provkarta över olika stödformer.[103] Skalan löper från lån mot mera bankmässig säkerhet, amortering, förräntning och dröjsmålsränta till understöd i form av kontantbidrag. Samtliga stödåtgärder ha bestämda ändamål, vilka i regel klargöras i författningarnas inledande bestämmelser. Ofta avser statens ekonomiska stöd att *skapa produktionsförutsättningar av bestående värde* — liksom statens och kommunernas ekonomiska stöd åt bostadsbyggandet, likaväl som statens stödåtgärder för studenter och andra studerande. Utpräglat *social* blir denna lagstiftning, när försörjningssynpunkten dominerar samt befrielse och avskrivning gives åt den enskilde under generösa former.

Lån från staten, statlig lånegaranti, statsbidrag och ersättning av allmänna medel intressera för mitt avhandlingsämne från denna synpunkt: enligt författningarna krävas viljeförklaringar av enskilda. Det gäller *ansökningar,* men mest intressera de *enskildas skriftliga förbindelser* av skiftande slag samt de rättsverkningar, som följa med dessa enskilda åtaganden.

En ansökning om lån, statlig lånegaranti, statsbidrag eller ersättning av allmänna medel fyller icke allenast den självklara funktionen, att ingen enskild kan påtvingas dessa statliga stödåtgärder.[104] En i författningarna ständigt återkommande bestämmelse är nämligen, att myndigheten äger att uppsäga lånet eller återkräva utbetalda medel, ifall lån- eller bidragstagaren genom oriktig uppgift har föranlett lånets eller bidragets beviljande.[105] Då en ansökning om lån, statlig lå-

[103] Se *Nothin—Petri—Nordenstam,* Svensk lagsamling 12. Lantbruket. Författningarna ha sammanställts av *G. Saemund.* Stockholm 1952.

[104] Den enskilde kan dock i en vanhävdssituation enligt 1947 års uppsiktslag känna sig tvingad att utnyttja statens stödåtgärder för jordbrukets rationalisering. Se här s. 90 f.

[105] Se exempelvis KK 11 juni 1948 (nr 342), ovan, 22 och 30 §§, samt KK 6 juni 1941 (nr 492) ang. lån från skogsväglånefonden, 13 § a.

negaranti, statsbidrag eller ersättning av allmänna medel skall innehålla vissa uppgifter, som skola läggas till grund för myndighetens beslut, kräves sålunda *sanningsplikt* av sökanden. Även en ansökning har förpliktande rättsverkningar för den enskilde. Lagföring för bedrägeri enligt allmänna strafflagen är i grova fall icke heller utesluten.

Författningarnas distinktion mellan lån och statsbidrag blir ibland oskarp. Statsbidrag kan stundom åtnjutas jämte lån, och statsbidrag kan stundom utgå i avskrivningslånets form. Lånevillkoren ha ibland gjorts så förmånliga, att lånet förlänas karaktär av subvention. Skyldighet att återbära statsbidrag — och även ersättning av allmänna medel — kan vara stadgat för det fall, att bidraget icke använts för avsett ändamål.

a.

Med stöd av riksdagens beslut[106] utfärdade Kungl. Maj:t den 11 juni 1948 en kungörelse ang. statligt stöd till jordbrukets yttre och inre rationalisering m. m. (nr 342).[107]

Författningen angiver själv som sitt ändamål att främja jordbruksnäringens *effektivitet* och att skapa tillfredsställande *försörjningsmöjligheter* för dess utövare (1 §).

Ekonomiskt stöd till jordbrukets rationalisering utgöres av statlig

[106] Rskr 1947: 424 samt 1948: 219 och 233. Initiativet hade tagits genom resp. KPr 1947: 75 ang. riktlinjerna för den framtida jordbrukspolitiken m. m. (SäU nr 2); KPr 1948: 187 ang. social jordbrukskreditgivning m. m. (JoU nr 28); KPr 1948: 149 ang. organisationen av rationaliseringsverksamheten på jordbrukets område m. m. (JoU nr 27). Märk 1942 års jordbrukskommittés betänkande ang. riktlinjerna för den framtida jordbrukspolitiken: SOU 1946: 42, 46 och 61. — Om jordbruksregleringen ur förvaltningsrättslig synpunkt jämför *A. Ribbing*, FT 1952 s. 259 ff.

[107] Lantbrukets yttre rationalisering avser att förbättra brukningsdelar i fråga om storlek, ägosammansättning eller ägoanordning. Den inre rationaliseringen skall främja varaktig förbättring av jord, ekonomibyggnader eller tekniska anordningar å befintliga eller planerade brukningsdelar. Se KInstr 17 juni 1948 (nr 349) för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna, 1 §. Därtill kommer enligt samma författning driftsrationaliseringen genom lantbruksstyrelsens samarbete med rikets hushållningssällskap, vilken avser att främja övriga åtgärder till att förbättra driftsförhållandena och det ekonomiska utbytet av jordbruket. För det fjärde är enligt samma författning att märka den sociala jordbruksegnahemsverksamheten samt verksamheten för att bereda särskilt stöd åt vissa mindre jordbruk.
Märk senast Rskr 1960: 304 och JoU nr 22 i anledning av Kungl. Maj:ts framställningar i 1960 års statsverksproposition ang. vissa ändringar i lantbruksstyrelsens och lantbruksnämndernas organisation m. m.

garanti för lån, som tages i enskild kreditanstalt, *lånegaranti*, samt av *statsbidrag* (2 §).

På vilka sätt söker staten att med de *enskildas frivilliga medverkan* främja jordbrukets rationalisering? Hur söker staten att genom *enskildas viljeförklaringar binda* enskilda till bestämda rationaliseringsändamål? Hur slår det *sociala försörjningsmotivet* igenom? Hur söker staten *civilrättsligt säkra* sina ekonomiska återkrav?

aa.

Enligt jordbrukets rationaliseringskungörelse (KK 1948: 342) skall beslut om lånegaranti angiva *garantilånets ändamål*, varvid i förekommande fall skall hänvisas till av lantbruksnämnden godkänd teknisk plan för rationaliseringsåtgärden. Vidare skall i beslutet angivas, bl. a., med lånegarantin förbundna *särskilda villkor*, amorteringsplan samt tid, inom vilken *låneavtal* skall ha ingåtts. En *social* synpunkt beaktas, genom att amorteringsplanen skall uppgöras med hänsyn till sökandens betalningsförmåga och den avkastning, som erhålles av brukningsdelen.

Då lantbruksnämnden beviljar lånegaranti, må den uppställa de villkor för garantins åtnjutande, som nämnden finner erforderliga för att trygga genomförandet av den avsedda rationaliseringsåtgärden (18 § sista stycket). Och beslutet om beviljande av lånegaranti skall vidare innehålla förbehåll, att långivaren, dvs. kreditanstalten — under vissa förutsättningar som strida mot lånegarantins ändamål — skall vara *skyldig att uppsäga* garantin till återbetalning (22 §). Genom detta förbehåll tillgodoses både lånegarantins ändamål och statens ekonomiska återkrav. En generalklausul i förbehållet om uppsägning lyder: om eljest sådana förhållanden inträffa, att låntagaren med hänsyn till syftet med lånegarantin uppenbarligen icke längre bör få tillgodonjuta denna.

bb.

*Statsbidrag* till jordbrukets rationalisering utgår såsom *avskrivningslån* från jordbrukets avskrivningslånefond (26 §). Ett undantag angives i 33 §.

Enligt KK 1948: 342 skall lantbruksnämnden, *innan* någon del utav avskrivningslån utbetalas, ha upprättat *skriftligt kontrakt* med

låntagaren. Kontraktsbestämmelserna äro många och specialiserade samt binda bidragstagaren till att förverkliga bidragets ändamål (29 §), bl. a. den kontroll från nämndens sida som låntagaren skall vara skyldig att underkasta sig. I lånekontraktet skall lantbruksnämnden vidare förbehålla sig en vidsträckt rätt att enligt författningens bestämmelser helt eller delvis *uppsäga* avskrivningslån (30 och 31 §§).

Beträffande *sambruksförening* skall enligt 34 § 4) bl. a. iakttagas, att inteckning, som ligger över 90 % av det uppskattade värdet av föreningen tillhörig brukningsdel ej må godtagas såsom säkerhet för lån, för vilket garanti sökes — såvida ej medlemmarna i föreningen ha *förbundit sig* att, därest föreningen skulle sättas i konkurs, icke göra gällande förmånsrätt enligt 17 kap. 4 § handelsbalken för den lönefordran de kunna äga hos föreningen.

cc.

Då mark skall avdikas eller torrläggas för jordbruksändamål, ha beviljats dels statsbidrag, dels lån.

Ifall lånegaranti och bidrag icke kunna erhållas enligt bestämmelserna om statligt stöd till jordbrukets yttre och inre rationalisering (KK 1948: 342), äga två särskilda författningar tillämpning: KK 30 juni 1939 (nr 431) ang. villkoren för statsbidrag från statens avdikningsanslag samt KK 30 juni 1939 (nr 432) ang. villkoren för lån från statens avdikningsfond.[108] Lån för ett företag utesluter icke statsbidrag för samma företag och vice versa (4 § sista stycket).

Beviljat statsbidrag/lån utbetalas i en första omgång, sedan vissa säkerhetsförutsättningar ha uppfyllts (9 resp. 10 §). Som ett påtryckningsmedel kan det bli fråga om att inställa vidare utbetalning (11 resp. 12 §). Då bidragstagare/låntagare mot att avstå statsbidrag/lånet önskar *befrielse* från föreskrivna villkor, ankommer det å lantbruksstyrelsen att meddela de föreskrifter, som erfordras för *indragandet* (10 resp. 11 §).

dd.

*Skuldförbindelse* skall enligt författningarna avkrävas låntagare, som regel innan lånet utbetalas.

[108] KPr 1939: 204, JoU nr 80, Rskr nr 349. — SOU 1937: 8. — Både KK 1939: 431 och 432 ha upphävts fr. o. m. 1 juli 1959, då KK 28 maj 1959 (nr 246) om ändring i kungörelsen den 11 juni 1948 (nr 342) ang. statligt stöd till jordbrukets yttre och inre rationalisering m. m. trätt i kraft.

Såsom exempel kunna nämnas KK 5 juni 1942 (nr 543) ang. lån från bevattningslånefonden 10 §, KK 26 maj 1950 (nr 245) ang. lån från jordbrukets lagerhusfond 8 §, KK 22 dec. 1939 (nr 922) om lån för anskaffande av grästorksanläggningar 6 §, KK 8 juni 1951 (nr 369) om stödlån till jordbrukare 8 § och KK 30 juni 1947 (nr 395) ang. lån från statens lånefond för hästavelns befrämjande 16 § första stycket.[109]

Dylika skuldförbindelser möjliggöra en snabbare indrivning av lånen, om låntagaren icke frivilligt presterar enligt sitt åtagande. Man jämföre lantbruksnämndens åliggande enligt instruktionen (KInstr 1948: 349), 28 § j) att

> företräda Kungl. Maj:t och kronan gentemot den, som erhållit lån eller bidrag eller eljest är skyldig att erlägga betalning till nämnden, samt, i den mån förhållandena därtill föranleda, vidtaga åtgärder för indrivning av förfallna belopp och i sådant syfte besluta om lagsökning, konkursansökning eller annan lämplig åtgärd.[110]

ee.

Vissa *skriftliga förbindelser* skola enligt åtskilliga författningar avfordras enskilda, innan dessa erhålla statsbidrag. Förbindelserna avse att *säkerställa eller tillgodose det ändamål, för vilket bidraget mottages.* Här framträder särskilt tydligt *konstruktionen med skriftlig förbindelse såsom villkor för statsbidrag.* Stundom kan det gälla att göra statsbidraget produktivt även för andra än den direkta bidragstagaren.

KK 18 maj 1928 (nr 121) gäller statsbidrag till åtgärder för befordrande av den inhemska odlingen av utsädesspannmål samt vissa slag av utsädesfrö.[111] Enligt 2 § må statsbidrag utgå till hushållningssällskap bl. a. för att anordna frörenseri. Ett villkor bland andra är, att frörenseriet till hushållningssällskapet avlämnar förbindelse att från fröodlare inom sällskapets område mottaga frö till rensning eller torkning enligt av förvaltningsutskottet fastställd taxa. Ett sådant frörenseri skall även förbinda sig att uppehålla sin verksamhet i minst sex år. Uppfylles icke denna skriftliga förbindelse, skall frörenseriet vara skyldigt att återbetala statsbidraget till den maskinella utrustningen efter avdrag för så stor del därav, som, beräknat efter en sjät-

[109] Om författningsändringar se registret under här anmärkt författning.
[110] Numera har 28 § ny lydelse enligt SFS 1956: 553.
[111] Om författningsändring se registret under här anmärkt författning.

tedel av bidraget för år, belöper sig på den tid, varunder renseriets verksamhet har uppehållits.

KK 13 okt. 1950 (nr 530) ang. befrämjande i allmänhet av nötboskapsaveln[112] [111] stadgar för tjurhållning bl. a. följande. Enligt 9 § må statsbidrag till tjurförening för underhåll av tjur utlämnas endast under förutsättning, bl. a., att föreningen förbinder sig att, mot viss av hushållningssällskapets förvaltningsutskott fastställd avgift, i skälig utsträckning ställa tjuren till förfogande även för andra än medlemmar.

För att statsbidrag skall få utlämnas till enskild jordbrukare för inköp av tjurkalv eller ungtjur, fordras enligt 10 § bl. a. följande. Bidragstagaren skall till förvaltningsutskottet avgiva förbindelse

dels att vid anskaffningen av djuret samråda med sällskapets husdjurskonsulent och, om djuret ej redan saknar horn, låta avhorna det,

dels att, sedan djuret uppnått könsmogen ålder, mot viss av förvaltningsutskottet fastställd avgift i skälig utsträckning ställa det till förfogande för betäckning av hondjur i orten under minst tre år,

dels ock att, därest någon av dessa skyldigheter åsidosättes, återbära bidraget i den utsträckning lantbruksstyrelsen efter förslag av förvaltningsutskottet bestämmer.

KK 19 maj 1939 (nr 221) ang. statsbidrag till åtgärder för främjande av ordnad bokföring vid mindre jordbruk uppställer vissa villkor för statsbidrags åtnjutande.

Ifall en lantbruksbokföringsförening är bidragstagare, skall dess styrelse förbinda sig att återbetala organisationsbidraget,

därest byrå icke under de fyra första åren av sin verksamhet till lantbruksstyrelsen avlämnar godkända räkenskapsutdrag, utgörande för varje år minst två tredjedelar av det antal, som upprättats för det första räkenskapsåret, dock lägst 20; skolande återbetalningsskyldigheten för vart och ett av de fyra första åren, då räkenskapsutdrag avlämnas i nu nämnd omfattning, anses nedsatt med en fjärdedel av erhållet belopp. (8 §)

b.

De särskilda författningarna om *statligt stöd åt skogsbruket*[113] följa samma huvudmönster som författningarna om statens stöd åt jordbruket: kontrakt och skriftliga förbindelser.

[112] Rskr 1950: 327.

[113] Se *Nothin—Petri—Nordenstam,* Svensk lagsamling 10. Skogen. Författningarna ha sammanställts av *Sven Strömberg.*

För att erhålla statsbidrag enligt KK 14 juni 1940 (nr 599) måste skogsägarna, individuellt eller genom skogsvårdsförening (6 §), på många punkter förbinda sig genom *skriftligt kontrakt* med skogsvårdsstyrelsen. Medlemmarna i en skogsvårdsförening skola *skriftligen förbinda sig*, var och en för sin fastighet, att utföra de åtaganden, som beträffande fastigheten enligt skogsvårdsstyrelsens skogsvårdsplan kunna upptagas i kontraktet. Detta skall anses vara slutet under den *förutsättningen*, att delägarna erhålla statsbidrag till de åtgärder, som enligt kontraktet ankomma på dem och till vilka statsbidrag enligt kungörelsen må utgå.

Bidragstagarens kontraktsförbindelser gå bl. a. ut på

att utföra och inom bestämd tid fullborda de åtgärder, som angivits i skogsvårdsplanen;

att för framtiden vidmakthålla och skydda utfört företag;

att vid arbetets utförande underkasta sig kontroll av skogsvårdsstyrelsen; samt

att fullgöra de övriga åligganden, som enligt *kungörelsen*[114] åvila bidragstagare (7 §).

På detta sätt ha den offentliga rättens bestämmelser genom en generalklausul gjorts till *en del av det skriftliga kontraktet* mellan myndighet och enskild: gjorts *civilrättsligt bindande* för bidragsmottagaren genom att anknytas till civilrättens process- och exekutionsordning.

Beträffande viss åtgärd för betesförbättring må *skriftligt kontrakt* upprättas mellan skogsvårdsstyrelsen, å ena, samt vissa servituts- och nyttjanderättshavare å andra sidan (8 §).

Skriftligt kontrakt kräves också enligt KK 21 maj 1948 (nr 239) ang. bidrag och lån till vissa skogsförbättrande åtgärder (8 §). Emellertid skall redan *vid ansökningen* om statsbidrag *fogas förbindelse* av sökanden att, ifall skogsvårdsstyrelsen så fordrar, ersätta styrelsen högst 20 % av dess kostnader för planens upprättande till företaget eller, för visst fall enligt 12 §, samtliga kostnader för planen (7 §). Ifall lån till företaget beviljats i enlighet med planen, men *sakägaren vägrar* att med skogsvårdsstyrelsen upprätta kontrakt om företagets utförande, vare han pliktig ersätta styrelsen dess kostnad för planens upprättande (12 §).[115]

[114] Kurs. här.

[115] Jfr samma bestämmelser i KK 30 juni 1943 (nr 530) ang. statsbidrag till vissa väg- och flottledsbyggnader m. m., 4 § 1 mom. resp. 10 §.

Enligt KK 6 juni 1941 (nr 492) ang. lån från skogsväglånefonden, 13 §, må lånet eller vad därav återstår oguldet förklaras vara till återbetalning förfallet under vissa förutsättningar. Två av dessa äro generellt ägnade att *säkra det ändamål,* för vilket lån har utgått:

a) Låntagaren har genom oriktiga uppgifter föranlett lånets beviljande eller ock förfogat över lånemedel för annat än stadgat ändamål.

f) Sådana förhållanden äro för handen, att låntagaren, med hänsyn till det med lånet avsedda ändamålet, uppenbarligen icke längre bör få tillgodonjuta detsamma.

c.

I dessa författningar till att stödja och främja jordbruket med binäringar samt skogsbruket kunna, rättssystematiskt, följande huvudlinjer urskiljas:

I. Statens åtgärder företagas med de *enskildas frivilliga medverkan.* Ansökning om lån från staten, statlig lånegaranti eller statsbidrag kan fritt *återkallas,* såvida ej den enskilde enligt författningen har fogat en särskild förbindelse till ansökningen såsom under b. Ansökningen medför *sanningsplikt* för sökanden rörande uppgifter, som skola läggas till grund för myndighets beviljande av lån, lånegaranti eller bidrag.

II. Sedan den enskilde *mottagit*[116] lån från staten, statlig lånegaranti eller statsbidrag, *bindes* han enligt skuldförbindelse, kontrakt eller annat skriftligt åtagande att förverkliga det ändamål, för vilket lånet, garantin eller bidraget skall åtnjutas.

III. Som regel har staten genom de enskildas skriftliga förbindelser *civilrättsligt* säkerställt sina ekonomiska återkrav.

IV. Med olika styrka slår det *sociala försörjningsmotivet* igenom i olika författningar.

Utpräglat sociala äro de *kontantbidrag,* som utbetalas till mindre jordbruk, och 1950-talets *stödlån* för att avhjälpa de ekonomiska svårigheter, som i samband med skördeskador drabbade enskilda jordbrukare: KK 1951: 369 och 766, KK 1952: 764, 1954: 723, 1955: 593 och 1957: 650. Genom senare ändringar enligt KK 1958: 251—256 har av sociala skäl utsträckts riksbankens möjlighet att *avskriva* stödlån, efter eller utan beslut om *befrielse.* Det skall förhindras, att

[116] Lån är rättssystematiskt att hänföra till realkontrakt, se här s. 15.

låntagare till följd av lånets indrivning tvingas lämna sin gård, varigenom syftet med lånet förfelas.[117]

§ 4. *Smittsamma sjukdomars bekämpande bland husdjuren — statens maktbud och enskildas frivilliga medverkan enligt åtagande.*

Smittsamma sjukdomar bland husdjuren vålla enskilda förluster, och vid större farsoter kunna de medföra nationalekonomiska skadeverkningar. Produktionen av tuberkelfri mjölk är ett hälsointresse för människorna som konsumenter.

Att bekämpa smittsamma husdjurssjukdomar utgör därför ett samhällsintresse. För detta ändamål ha många författningar tillkommit.

a.

Epizootilagen — lagen den 12 april 1935 (nr 105) om bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar[118] — innehåller *tvingande, straffsanktionerade* bestämmelser. Epizootilagen avser att bekämpa fara för smittas spridande till människor eller husdjur (jfr 1 § 2 mom.). Den uppräknar de sjukdomar, å vilka den äger tillämpning (1 §). Det stadgas om djurägares anmälningsplikt och om myndighetsåtgärder, som denne är pliktig att tåla. Djurägare är skyldig att vid förrättning, som företages på grund av lagen eller enligt densamma meddelade bestämmelser, ställa till förfogande för honom tillgängliga arbetskrafter och redskap, som behövas för förrättningen. Om han underlåter att skyndsamt fullgöra föreskriven åtgärd, skall densamma genom länsstyrelsens försorg verkställas på den försumliges bekostnad. Epizootilagen är en *hälsopolisiär* lagstiftning — liksom epidemilagens tvingande och straffsanktionerade bestämmelser skola skydda människornas hälsa.

Förbuden och de tvingande direktiven enligt epizootilagen ha konstruerats med en motsvarande rätt för den enskilde att erhålla *ersätt-*

[117] KPr 1958: 1, IX ht p. 43 s. 166 ff. — JoU 1958: 1 p. 43 s. 48.

[118] KPr 1935: 42, JoU nr 42, Rskr nr 95. — De åtgärder, som i synnerhet vid mera utbredda epizootier måste vidtagas, ingripa avsevärt i den enskildes ekonomiska intressen samt i hans handlingsfrihet och yrkesutövning. Detta medgavs av departementschefen (prop. s. 13), och därför ansågos bestämmelserna böra givas i av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag.

*ning av allmänna medel* för kostnad och förlust, som föranletts av stadgande i lagen eller enligt densamma meddelade bestämmelser (8 §). Ersättningen utgår enligt föreskrifter, som Konungen utfärdar.[119] Men ifall någon dömes till ansvar för förseelse mot lagen eller enligt densamma meddelade bestämmelser, kan domstol förordna, att denna rätt till ersättning helt eller delvis skall vara förverkad (12 § andra stycket).

b.

Med epizootilagen som lagstiftningens kärna av tvingande bestämmelser för hela riket har statens övriga bekämpande av smittsamma sjukdomar bland husdjuren byggts upp *regionalt*. Därvid har väsentligt utrymme givits åt *djurägarnas frivilliga medverkan enligt åtagande*. Medan såsom en princip gäller, att *ersättning av allmänna medel* för de enskilda ekonomiskt mildrar verkan av förbud, påbud och tvångsåtgärder — uppmuntras genom *statsbidrag* de enskilda att frivilligt medverka till dessa sjukdomars bekämpande.

För att tuberkulos hos nötkreatur skall bekämpas, gälla bestämmelser av olika omfattning och skärpa, allt eftersom Kungl. Maj:t har förklarat viss region för a) *tuberkulosfritt* område eller b) *skyddat* område[120] eller c) området icke är att hänföra till tuberkulosfritt område. Den grundläggande författningen är KF 20 juni 1941 (nr 577) ang. bekämpande av tuberkulos hos nötkreatur.

De bestämmelser, som givits för tuberkulosfritt område och skyddat sådant, äro i sig själva *tvingande*. Ifall nötkreatur har nedslaktats under beskrivna förutsättningar (5 §), utgår till djurägaren viss ersättning av allmänna medel (9 §). Vissa åtgärder syfta till att bekämpa tuberkulos hos nötkreatur inom icke tuberkulosfritt område (15 §). Därvid skall veterinärstyrelsen medgiva undersökning med tuberkulin endast på villkor, att djurens ägare *förbinder sig* att i viss utsträckning förse dessa med tuberkulosmärke.

För *frivilligt* bekämpande av tuberkulos hos nötkreatur har givits en särskild kungörelse: KK 1941: 579. Enligt författningen skola

[119] KK 12 april 1935 (nr 106) med närmare föreskrifter ang. bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar, 9 §. — KK 25 januari 1946 (nr 23) med föreskrifter till vägledning för värdering av klövbärande djur och fjäderfä enligt epizootilagen.

[120] Se KK 29 juni 1950 (nr 438) med förordnanden jämlikt 1 § förordningen den 20 juni 1941 (nr 577) ang. bekämpande av tuberkulos hos nötkreatur. Numera gäller förordnandet för hela riket enligt SFS 1958: 321.

djurägare för att åtnjuta statsbidrag avgiva vissa *förbindelser* enligt 3 § andra stycket, 12 och 19 §§. Om rättsverkan av att de enskilda icke fullgöra dessa åtaganden stadgas i 7 § andra stycket resp. 14 och 20 §§; förbehåll därom skall ha gjorts i förbindelsen.[121]

KK 17 juni 1943 (nr 387) ang. bekämpande av smittsam kastning hos nötkreatur bygger i första hand på *frivillig medverkan* av djurägarna. Därom handlar kap. 2. Kap. 3 avser särskilda åtgärder inom vissa regioner, varvid skiljes mellan *kastsjukeskyddat område* (I) och *kastsjukefritt område* (II), för vilket även epizootilagen gäller.[122]

Djurägare, som önskar ansluta sin kreatursbesättning till frivilligt kastsjukebekämpande, skall enligt 2 § avgiva *viss förbindelse,* likaså skola lämnas *skriftliga förbindelser* under fortsatt bekämpande enligt 7 och 14 §§. Statsbidrag utgår härför (6 §). Om rättsverkan av att de enskilda därefter bryta mot vissa föreskrifter eller göra sig skyldiga till viss underlåtenhet stadgas i 8 och 14 §§.

För kastsjukefritt område gäller den tvingande bestämmelsen, att om veterinär vägras taga visst prov, äger länsstyrelsen, efter framställning av veterinären, förordna om handräckning för sådant ändamål (12 § andra stycket).

KF 3 juni 1949 (nr 437) om bekämpande av hönstyfus[123] skiljer mellan frivilligt bekämpande vid rikets avelshönserier (1—8 §§) och annat bekämpande (9—12 §§). Och för bekämpande av smittsamma sjukdomar hos bin meddelas bestämmelser i KF 15 mars 1946 (nr 81).

[121] På ytterligare sätt har staten stimulerat djurägarnas frivilliga bekämpande av nöttuberkulos: KK 20 juni 1941 (nr 580) ang. tilläggspris för mjölk från vissa nötkreatursbesättningar.

[122] Kungl. Maj:t har i kungörelse 22 juni 1951 (nr 490) förklarat vissa områden för kastsjukeskyddade områden resp. kastsjukefria områden. Se vidare författningsregistret.

[123] Rskr 1949: 336.

## B.

*Viljeförklaringarna avse person och personliga angelägenheter — men icke omedelbart ekonomiska objekt.*[124]

*Ansökning, medgivande, samtycke och avtal. Återkallelse samt verkställighet mot den enskildes aktuella vilja.*

### 1. Lagarna om sterilisering, kastrering samt avbrytande av havandeskap.

Kastrering utgör ett operativt avlägsnande av könskörtlarna, dvs. testiklarna resp. äggstockarna. Sterilisering sker vanligen genom operativt ingrepp, dock utan att könskörtlarna avlägsnas.

Sterilisering, kastrering samt avbrytande av havandeskap gripa djupt in i den personliga integriteten; avbrytande av havandeskap släcker fosters liv, vilket åtnjuter ett självständigt skydd enligt strafflagens kap. 14. Sedan dessa ingrepp ha gjorts, kan människans situation före ingreppet *icke återställas.*

För mitt avhandlingsämne intressera följande perspektiv: personens

[124] Enligt sin egen rubrik begränsas 1915 års avtalslag till att gälla rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, dvs. blott en del av civilrätten.
*C. G. Björling* gör inom privaträtten en distinktion mellan avtal om ekonomiska (förmögenhetsrättsliga) angelägenheter och avtal beträffande rent personliga förhållanden. Se artikeln Avtal i Svensk uppslagsbok. 2 uppl. Malmö 1947. Och för de familjerättsliga viljeförklaringarna har Björling genomfört denna tredelning: personliga, blandat personligt-ekonomiska och "rättshandlingar av sådan innebörd, att det ekonomiska intresset kan sägas vara där helt förhärskande". Se Löftes- och tillits-grundsatsernas tillämplighet utanför förmögenhetsrätten. NJSt 1926 s. 53—65.
Programmatiskt yttrar Björling: "De grundsatser, som innebära att tro och heder böra regera i samlivet, måste ha framtiden för sig. — — — — — — — Också på den offentliga rättens område måste samma grundsatser ha utsikter att vinna tillämpning." (S. 65.)
Utöver de skäl som Björling anfört, vill jag framföra en ytterligare grund för den liknande tredelning, efter vilken jag har grupperat rättsmaterialet i avdelning III: A, B och C. Även med hänsyn till exigibiliteten har jag nämligen funnit det rationellt att skilja mellan enskildas ekonomiska eller förmögenhetsrättsliga objekt och enskildas rent personliga angelägenheter. Såsom rättsordningen är uppbyggd, blir sakexekutionen en annan än personexekutionen. Jag menar, att denna distinktion blir tjänlig, allt eftersom verkställighet mot den enskildes aktuella vilja riktas mot hans egendom, fast eller lös — eller mot hans person eller mot en person, som står under hans vårdnad eller förmynderskap.

relevanta viljeförklaring; ärendenas anhängiggörande eller initiativrätten; myndighets beslut; personens återkallelse kontra myndighetsbeslutets verkställbarhet.

Då fråga är om sterilisering, kastrering eller avbrytande av havandeskap, kan medborgarens intresse — vad *han finner vara av vikt* — i en synnerligen ömtålig och betydelsefull personlig angelägenhet kollidera med det samhällsintresse, som lagstiftningen vill tillgodose. Enskild vilja kan i ett utpräglat motsatsförhållande bryta sig mot myndighet, som söker att förverkliga lagstiftningens ändamål, utan att lagliga tvångsmedel därtill finnas. Därför blir den kardinala frågan denna: vilka krav skola ställas på ett *rättsgiltigt* samtycke av den person, som skall steriliseras eller kastreras, eller på vilken havandeskap skall avbrytas?

Lagstiftningens *ändamål* är att få till stånd sterilisering eller kastrering i sådana fall, då ett dylikt ingrepp från *samhällets* synpunkt är önskvärt.[125] Lagstiftningens ändamål inbegriper *samhällsintresset,* och på någon punkt har *individens* intresse beaktats bland de *indikationer*[126], som lagstiftningen har upptagit som *materiella* förutsättningar för att sterilisering, kastrering eller avbrytande av havandeskap må ske. Men mot förverkligandet av lagens ändamål och samhällsintresset kan resa sig individens intresse: vad som enligt det föreskrivna *förfarandet* kan utgöra en tryggad position för honom — hans samtycke kräves som regel före medicinalstyrelsens tillstånd och alltid till detta besluts verkställande. Under utredningar och andra förarbeten vägdes mot varandra samhällets intresse och individens intresse, innan lagbestämmelserna om förutsättningar för ingrepp utformades.

Graden av samhällsintresse markeras genom den vidsträckta initiativrätt, som har givits åt offentliga myndigheter, personer i viss tjänsteställning och vissa andra personer — initiativrätt åt andra än den person, som avses skola steriliseras eller kastreras och vars samtycke som regel kräves.[125]

Lagarna medgiva dessa ingrepp på olika indikationer, dvs. av olika grunder eller anledningar. Den *eugeniska* (sjukdomsprofylaktiska eller arvsbiologiska) indikationen har upptagits i både samhällets och den enskildes intresse. Exempelvis kan en person, som önskar

[125] Se här s. 120 f.

[126] Indikation (av latinska indicare, påpeka) är en medicinsk term och betyder såsom sådan varje omständighet, som föranleder en bestämd terapeutisk åtgärd.

ingå äktenskap, tyngas av tanken, att han till avkomman kommer att fortplanta ödesdigra arvsanlag. En annan indikation i denna lagstiftning är *medicinsk*. En tredje är *kriminalpolitisk,* och bakom den ligger samhällsintresset. Den *humanitära* indikationen tillgodoser den enskildes intresse. Slutligen gives en *blandat medicinsk-social* indikation.

Som generellt gäller, att det även utan stöd av uttrycklig lag är tillåtet enligt svensk rätt att på medicinsk indikation borttaga eller funktionellt förstöra könskörtlarna. Sådana medicinskt klart indicerade fall föreligga genom sjukdom, vanligen svulster eller tuberkulos i könskörtlarna själva.[127]

De tre lagarna ha upptagit nämnda indikationer i de *förutsättningar,* under vilka ingreppen må ske.

Enligt lagen den 23 maj 1941 om sterilisering,[128] 1 §, *må* en person *steriliseras* under följande förutsättningar:

1. Någon kan med skäl antagas komma att genom arvsanlag på avkomlingar överföra sinnessjukdom eller sinnesslöhet eller ock svårartad sjukdom eller svårt lyte av annat slag.[129]

2. Eller någon prövas på grund av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten eller ock på grund av asocialt levnadssätt vara för framtiden uppenbart olämplig att handhava vårdnaden av barn.[130]

3. På grund av sjukdom, kroppsfel eller svaghet hos kvinna är sterilisering påkallad för att förebygga havandeskap, som skulle medföra allvarlig fara för hennes liv eller hälsa.[131]

En person *må kastreras* enligt lagen den 24 mars 1944 om kastrering,[132] 1 §,

1. om någon med skäl kan antagas komma att på grund av sin könsdrift begå brott som medför allvarlig fara eller skada för annan;[133]

2. eller om någon på grund av könsdriftens abnorma inriktning eller styrka åsamkas själsligt lidande eller annan allvarlig olägenhet.[134]

[127] Se SOU 1941: 25 s. 22 och 25.
[128] KPr 1941: 13, FLU nr 31, Rskr nr 180. — SOU 1936: 46. Jfr SOU 1929: 14, rec. av *Ragnar Bergendal,* Förslag till steriliseringslag. SvJT 1930 s. 113 ff. Jfr vidare SOU 1933: 22.
[129] Eugenisk (sjukdomsprofylaktisk) indikation.
[130] Social indikation.
[131] Medicinsk indikation.
[132] KPr 1944: 14, FLU nr 13, Rskr nr 103. — SOU 1941: 25.
[133] Kriminalpolitisk grund.
[134] Humanitärt syfte.

Enligt lagen den 17 juni 1938 om *avbrytande av havandeskap*,[135] 1 §, *må* sådant ingrepp företagas,

1. när på grund av sjukdom, kroppsfel eller svaghet hos kvinnan barnets tillkomst skulle medföra allvarlig fara för hennes liv eller hälsa;[136]
2. när med hänsyn till kvinnans levnadsförhållanden och omständigheterna i övrigt kan antagas, att hennes kroppsliga eller själsliga krafter skulle allvarligt nedsättas genom barnets tillkomst och vården om barnet;[137]
3. när kvinnan hävdats under vissa angivna brottsliga förhållanden enligt strafflagens 15 och 18 kap.;[138]
4. när med skäl kan antagas att kvinnan eller det väntade barnets fader genom arvsanlag kommer att på avkomlingar överföra sinnessjukdom eller sinnesslöhet eller ock svårartad sjukdom eller svårt lyte av annat slag.[139]

### § 1. *Medborgarens relevanta viljeförklaring.*

För att sterilisering eller kastrering skall få företagas på en person, fordras att denna själv har samtyckt därtill (SterL 1 § resp. KastrL 1 §). Endast för det fall att någon, som enligt lagen må steriliseras, på grund av rubbad själsverksamhet saknar förmåga att lämna giltigt samtycke till sådan åtgärd, må han steriliseras, fastän han ej samtyckt därtill (2 §). Samma bestämmelse finnes beträffande kastrering (2 §). Blott i undantagsfall får sterilisering eller kastrering ske annat än med medicinalstyrelsens tillstånd (3 och 5 §§ resp. 4 §).

Utan kvinnans egen *begäran* må havandeskap avbrytas, allenast då hon på grund av rubbad själsverksamhet saknar förmåga att lämna giltigt samtycke till åtgärden: 1938 års lag 3 § och KK 9 sept. 1938 med tillämpningsföreskrifter till sagda lag, 1 §.

*Ansökan* hos medicinalstyrelsen om sterilisering eller kastrering skall göras skriftligen och vara egenhändigt undertecknad av sökanden. Avser ansökningen annan än sökanden, bör, där det kan ske, bifogas hans *skriftliga samtycke* till sterilisering resp. kastrering.[140] I annat fall måste medicinalstyrelsen inhämta rättskapabel persons

[135] KPr 1938: 136, FLU nr 42, Rskr nr 298.
[136] Medicinsk indikation.
[137] Blandat medicinsk-social indikation.
[138] Humanitärt syfte.
[139] Eugenisk (sjukdomsprofylaktisk) indikation.
[140] Se KK 13 juni 1941 med tillämpningsföreskrifter till lagen den 23 maj 1941 om sterilisering 3 § resp. KK 26 maj 1944 med tillämpningsföreskrifter till lagen den 24 mars 1944 om kastrering 3 §.

skriftliga samtycke, innan myndigheten lämnar sitt tillstånd till ingreppet.

Likaså skall *ansökning* hos medicinalstyrelsen om tillstånd till avbrytande av havandeskap göras skriftligen och vara egenhändigt undertecknad av sökanden, dvs. av kvinnan själv.[141] I motsats därtill kräves icke skriftlighet, då kvinna hos läkare gör *framställning* om avbrytande av havandeskap: i denna djupt personliga angelägenhet är det naturligt, att hon personligen söker upp läkaren.

Någon undre åldersgräns för kapaciteten att göra verksam ansökning eller att giva ett giltigt samtycke stadgas icke för den person, som steriliseringen avser. Och även omyndigförklarad kan med anhängiggörande verkan ansöka om sterilisering och avgiva ett relevant samtycke. Som en garanti mot missbruk må medicinalstyrelsens tillstånd till sterilisering icke lämnas för någon med mindre, där så kan ske, följande personer ha beretts tillfälle yttra sig: om han är underårig — den som har vårdnaden om honom; om han är omyndigförklarad — hans förmyndare; om han är gift — hans make; och om han är intagen på allmän anstalt — dennas läkare och föreståndare.[142] *Propositionen*[143] *avvisade, att en åldersgräns fastställdes, under vilken sterilisering ej må ske eller samtycke ej anses giltigt.* Denna ståndpunkt motiverades med bl. a., att det kunde tagas för givet, att den prövande myndigheten även utan sådan föreskrift skulle taga all nödig hänsyn till de ifrågavarande personernas ålder.

Däremot stadgar kastreringslagen, att ingen må kastreras, innan han har fyllt 23 år, med mindre därtill synnerliga skäl äro (3 §).

Avbrytande av havandeskap på grund av att kvinnan vid hävdandet ej fyllt 15 år må, där den som har vårdnaden om henne ej samtyckt till åtgärden, icke äga rum, utan att särskilda omständigheter tala därför (2 § 2 st.).

Alla dessa tre lagar innehålla uttryckliga bestämmelser om *besvär* över medicinalstyrelsens beslut. Över sådant beslut i ärende angående avbrytande av havandeskap må klagan ej föras (9 §). Av medicinalstyrelsens beslut enligt steriliseringslagen må överklagas blott sådant beslut, varigenom tillstånd till sterilisering har vägrats (7 §). Och be-

[141] Se tillämpningskungörelsen den 9 sept. 1938, 3 §.
[142] SterL 3 §, KastrL 4 §.
[143] KPr 1941: 13 s. 24.

träffande samma myndighets beslut i ärende angående kastrering gäller en besvärsrätt utan legal inskränkning (7 §).

Medicinalstyrelsens tillstånd till sterilisering eller kastrering förfaller, om åtgärden ej verkställes inom ett år från det beslutet meddelats resp. vunnit laga kraft.[144]

Lagarna om sterilisering,[145] om kastrering och om avbrytande av havandeskap bygga på den principen, att ingen, som är i stånd att giva sitt samtycke, må bliva föremål för sådant ingrepp utan att ha lämnat sitt medgivande. Någon bestämmelse om tvång till sterilisering infördes icke, fastän sådana bestämmelser efterlystes och diskuterades under riksdagsbehandlingen.[146] Verkställighet genom tvång uteslutes också beträffande kastrering och avbrytande av havandeskap.

Redan under riksdagsbehandlingen varnade två talare emellertid för, att man på sidovägar av steriliseringslagen skulle komma fram till en tvångssterilisering som realitet.[147]

Då det gäller medborgarens samtycke till sterilisering, kastrering eller avbrytande av havandeskap, måste man skilja mellan å ena sidan rättskapabla personer och å andra sidan sådana personer, som på grund av rubbad själsverksamhet sakna förmåga att lämna giltigt samtycke. Härtill kommer emellertid i praktiken en ytterligare kategori: personer som äro intagna på allmänna anstalter, t. ex. sinnessjukhus, fångvårdsanstalt, säkerhetsanstalt och allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare.

Dessa anstaltsinterner kunna visserligen vara rättskapabla, men också såsom sådana befinna de sig i en särskild beroendeställning inför utsikten att få permission från anstalten eller att vinna utskrivning därifrån, på försök eller definitivt. Av rättskapabla medborgare i personlig frihet finnes ett skikt i den situationen, att indikationer kunna enligt lagstiftningen föreligga för sådana personers tvångsintagning i anstalt: de befinna sig s. a. s. i farozonen intill frihetsberövande.

Vad innefattar frivilligheten eller den fria viljan i medborgarnas samtycke till sterilisering eller kastrering enligt gällande lagar?

[144] Resp. tillämpningskungörelse 5 §.
[145] Jfr departementschefens yttrande i KPr 1941: 13 s. 29.
[146] Motioner vid 1941 års riksdag: FK nr 105 samt AK nr 37 och 144; RProt FK 24 d och AK 25 d.
[147] *G. Branting,* RProt 1941 FK nr 24 s. 36; *Göta Rosén,* RProt 1941 AK nr 25 s. 45.

De *allmänrättsliga* kraven på ett giltigt samtycke kunna uttryckas sålunda:[148]

1. Samtycket skall vara givet av fri vilja, utan påtryckning.
2. Den som har avgivit viljeförklaringen skall hava fullt klart för sig innebörden av sitt bifall.
3. Medgivandet skall hava givits i en så otvetydig och klar form, att det för prövningsmyndigheten icke kan råda någon tvekan om viljeförklaringens existens och innebörd.

Dylika garantibestämmelser ha *icke* kommit till uttryck i lagarna om sterilisering och kastrering eller i dithörande tillämpningskungörelser; en talare hade under riksdagsbehandlingen av steriliseringslagen dock efterlyst exakt dessa allmänrättsliga krav på medborgarens samtycke.

I bestämd motsats till de nämnda allmänrättsliga kraven står *läkarnas* empiriska och av yrket betingade praktiska syn på *samtycke som viljeförklaring*:[149] Det erinrades om att det är vanskligt att i det särskilda fallet avgöra, huruvida oförmåga att lämna giltigt samtycke till sterilisering är varaktig. I anknytning därtill framhölls, att läkarna i allmänhet stå främmande för en bedömning av förmågan att lämna giltigt samtycke, emedan de vid utövningen av sin verksamhet i övrigt äro vana vid att ett i det föreliggande fallet indicerat ingripande får komma till stånd, såvida patienten ej motsätter sig detsamma.[150] Frågan om patientens förmåga att lämna giltigt samtycke till åtgärden kommer i vanlig läkarverksamhet överhuvud icke i betraktande.

Karaktären och graden av *fri vilja,* som skall krävas, då en medborgare lämnar ett rättsgiltigt samtycke till kastrering, diskuteras av departementschefen i den proposition, som ligger till grund för 1944 års lag om kastrering.[151] Han underströk med skärpa, att den nya lagstiftningen syntes böra byggas på frivillighetens grund (kursivering av mig):

> Ehuru givetvis kastrering kan vara påkallad av ett så *starkt samhällsintresse* att det är önskvärt att ingreppet företages oberoende av den ifrågavarande personens vilja, torde det vara välbetänkt att vid lagstiftning på detta område

[148] Utskottsledamoten *G. Branting* om steriliseringslagen under debatten i FK: källanvisning som ovan.
[149] Socialstyrelsens yttrande över befolkningskommissionens betänkande ang. sterilisering (SOU 1936: 46), se KPr 1941: 13 och JO 1947 s. 189 f.
[150] Man jämföre situationen enligt SterL 5 §.
[151] KPr 1944: 14 s. 20 f.

framgå med försiktighet. Kastrering av en person med sådana själsförmögenheter, att han är i stånd att lämna samtycke till åtgärden, torde sålunda ej böra tillåtas med mindre han samtycker därtill. Endast i de fall, då han på grund av rubbad själsverksamhet är ur stånd att lämna sådant samtycke, torde kastrering böra få äga rum därförutan. Även i detta fall bör emellertid, liksom ifråga om sterilisering, gälla att något våld ej må användas för att förmå honom att underkasta sig ingreppet.

— — —

Vad nu sagts om att lagstiftningen bör bygga på frivillighetens grund utesluter icke, att en person stundom kan befinna sig i en sådan belägenhet att han själv känner sig nödsakad att begära eller giva sitt samtycke till kastrering för att undgå för honom allvarliga olägenheter. Den som är intagen å anstalt på grund av att hans abnorma könsdrift innebär en allvarlig fara för andra måste säga sig, att han har ringa utsikt att bliva utskriven därifrån, så länge denna fara består. Hans önskan att bliva utskriven kan därför utgöra ett starkt *motiv* för honom att underkasta sig kastrering. Jag vill understryka, att det *icke* torde vara lämpligt att *direkt förelägga* en på anstalten intagen person att välja mellan kastrering och fortsatt kvarhållande i anstalt, ehuru anstaltsledningen eller anstaltsläkaren bör i förekommande fall söka klargöra för den intagne, att det finnes möjlighet för honom att bli utskriven, om han underkastar sig kastrering och därefter befinnes ofarlig.[152]

## § 2. *Må utskrivning eller permission från sinnessjukhus eller annan anstalt förbindas med villkor om sterilisering?*

I anledning av två hos JO anhängiggjorda ärenden har denne företagit en utredning i det ovan rubricerade ämnet. Utredningen resulterade i att JO till Kungl. Maj:t avgav: Framställning angående spörsmålet huruvida utskrivning eller permission från sinnessjukhus eller annan anstalt må förbindas med villkor om sterilisering, m. m.[153]

I infordrat yttrande av *sinnessjuknämnden* gick denna direkt ut ifrån vad departementschefen hade yttrat i propositionen till kastreringslagen, citerat här ovan andra stycket. Och sinnessjuknämnden tolkade uttalandet på följande sätt:

Av vad sålunda anförts synes framgå, att om en patient i en anstalt samtycker till kastrering på grund av att anstaltsledningen eller anstaltsläkaren klargjort för honom, att han eljest icke har någon möjlighet att bliva utskriven, samtycket likväl anses vara avgivet i vederbörlig ordning och icke betraktas

[152] Ett enda anförande hölls under riksdagsbehandlingen: RProt 1944 AK nr 10 s. 101. Det uttrycker farhågor för att lagen skall kunna missbrukas.
[153] JO 1947 s. 189—214.

såsom avtvingat. Detsamma måste då naturligen gälla ett samtycke till sterilisering som lämnats under enahanda förhållanden.

Kan detta vara juridiskt riktigt?

Nämnden vill därtill svara, att då en person fattar ett beslut, har han i allmänhet därtill flera olika motiv, av vilka flera säkerligen uppkommit genom påverkan av andra personer. Och om denna påverkan icke är obehörig, därest personen icke utsättes för en rättsstridig påverkan eller ett rättsstridigt tvång, får hans beslut anses vara frivilligt fattat och rättsgiltigt. Därest sålunda en anstaltsmyndighet har tillräcklig anledning anse, att en patient icke kan utskrivas, såvida han icke kastreras eller steriliseras, blir patientens samtycke att anse såsom frivilligt och rättsgiltigt, även om hans motiv till samtycket huvudsakligen är att söka däri att anstaltsmyndigheten för honom klargjort sin inställning till hans utskrivning.[154]

I ett särskilt yttrande sade sig *medicinalstyrelsen* icke hysa något tvivel beträffande det rättsenliga i att beträffande *rättsinkapabla* personer föreskriva sterilisering som villkor för försöksutskrivning eller utskrivning från sinnessjukhus.[155]

JO utvecklar sina tankar i ämnet, bl. a. följande:[156]

Den gällande lagen om sterilisering vilar på den grundtanken, att sterilisering av en person mot hans vilja ej får förekomma. Samtycke fordras således av den, å vilken ingreppet skall företagas. För att ett lämnat samtycke skall kunna godtagas, måste detsamma självfallet vara givet *fullt frivilligt* (kurs. här). Från denna princip om sterilisering göres såtillvida ett undantag som lagen medgiver, att personer som på grund av bristande kapacitet icke kunna lämna giltigt samtycke, få steriliseras utan sådant samtycke. Jämväl för sistnämnda fall föreligger emellertid en viss grad av frivillighet, i det att ingreppet icke kan komma till utförande, om den som skall steriliseras *enständigt motsätter sig* (kurs. här) operationen. En tvångsoperation under protester är således utesluten.

Av vad i förevarande ärenden förekommit framgår, att myndigheterna i stor utsträckning genom meddelade beslut i anledning av ifrågasatt utskrivning eller permission från anstalt uppsätta sterilisering såsom villkor för utskrivningen eller permissionen. Att ett beslut av detta slag innebär ett kraftigt verkande *tvångsmedel* (kurs. här) mot den intagne lärer icke kunna bestridas. Myndigheterna ha emellertid, såsom framgår av sinnessjuknämndens i ärendet rörande A avgivna yttrande, utgått från att anlitande av sådant tvång måste anses vara legalt berättigat och att tvånget således icke är rättsstridigt. Denna uppfattning kan måhända vara riktig, men det synes mig dock vara tveksamt,

[154] JO 1947 s. 189 (s. 200 f).
[155] A. a., s. 206.
[156] A. a., s. 210 f.

om förfarandet kan anses stå i överensstämmelse med den i steriliseringslagen antagna grundsatsen om frivillighet i samtycket. Det torde i allt fall vara tvivel underkastat, huruvida det utan tydligt stöd av författningsbestämmelser får anses tillbörligt att genom uttryckligt beslut av myndighet *förelägga* (kurs. här) en på anstalt intagen det svåra valet mellan fortsatt anstaltsvistelse och sterilisering. Förfarandet synes mig strida mot den strävan efter hänsynsfullhet och försiktighet, med vilken rätten till sterilisering bör vara förbunden. — — — — I detta sammanhang kan för övrigt erinras om chefens för justitiedepartementet, av sinnessjuknämnden återgivna yttrande, att det icke torde vara lämpligt att direkt förelägga en på anstalt intagen person att välja mellan kastrering och fortsatt kvarhållande i anstalten.

Sammanfattande konstaterar JO, att *icke ens* efter vidlyftiga efterforskningar i kommittébetänkanden och riksdagstryck har med säkerhet kunnat fastslås steriliseringslagens verkliga mening i denna fråga: huruvida ett medgivande till sterilisering skall anses avgivet av fri vilja, även om sterilisering har uppställts såsom villkor för utskrivning från sinnessjukhus eller annan allmän anstalt. Ett klargörande i själva lagtexten efterlyses av JO i hans framställning till Kungl. Maj:t.

Någon ny, klargörande lagstiftning i ämnet har ännu år 1960 icke tillkommit.

I *Danmark* gäller Lov Nr. 176 af 11. Maj 1935 om Adgang til Sterilisation og Kastration. "Aandssvage", dvs. sinnesslöa, kunna *tvångssteriliseras* enligt reglerna i Lov Nr. 171 af 16. Maj 1934 om Foranstaltninger vedrørende aandssvage, § 5. Samhällets vård om sinnesslöa sker, genom att den omhändertagne intages på anstalt eller placeras i kontrollerad familjevård under anstaltens tillsyn (§ 1 andra stycket).

Ehuru sinnesslöa i Danmark kunna tvångssteriliseras, möta i praktiken samma problem, som vi ha lärt känna från svenska förhållanden.

Ett ärende gällde en "aandssvag" man, som var föremål för vård men vägrade att underkasta sig den sterilisering, som "sterilisationsnævnet" hade beslutit. I skrivelse den 2 april 1936 uttalade *Socialministeriet* för detta ärende följande.

Ministeriet delade nämndens åsikt, att Aandssvagelovens § 5 innehöll stöd för att låta genomföra en sterilisering trots vederbörande sinnesslöes motstånd. Men ministeriet ville dock hålla före, att man borde söka genomföra en tvångssterilisering blott, då hänsyn till samhället i det särskilda fallet krävde en sådan. En sinnesslö, som kan klara sig utanför anstalt, må därför sättas ur stånd till att avla barn. I sådant fall är det betänkligt, att sterilisering icke kan före-

tagas, därför att vederbörande — eller samlevande make — på grund av bristande förståelse för ingreppets natur och följder vägrar. Ministeriet ville därför finna det riktigast, att man — innan beslut fattas om verkställande av en sådan tvångsmässig sterilisering — under kunnig handledning gör försök att övervinna motståndet från den sinnesslöes sida. Vidare ville ministeriet finna det riktigast, att en sinnesslö, som motsatte sig en av sterilisationsnämnden beslutad sterilisering, om så behövdes, intages — resp. återintages — på den Aandssvageanstalt, under vilken han lyder. Spörsmålet om genomförande av en tvångssterilisering må tagas under övervägande, sedan anstalten under en lämplig tid har sökt påverka den sinnesslöe till att frivilligt underkasta sig sterilisering. Då en utskrivning icke kan sägas komma att bli en sannolik följd av steriliseringen, vill ministeriet hålla före, att en tvångssterilisering icke bör göras. Men anstalten må vara hänvisad till att klargöra för vederbörande, att om han frivilligt låter sterilisera sig, utgör detta en förutsättning för att vården av den sinnesslöe kan genomföras under väsentligt friare former.[157]

För *svenska* förhållanden kunna följande reflexioner göras.

Eftersom varken lagstiftningen eller dennas förarbeten lämnar klarhet i frågan, måste man gå till rättsordningens allmänna krav på giltigt samtycke, då en rättskapabel person skall steriliseras eller kastreras, eller då havandeskap skall avbrytas på en rättskapabel person:

1. Samtycket skall vara givet av fri vilja, utan påtryckning.

2. Den som har avgivit viljeförklaringen skall hava fullt klart för sig innebörden av sitt bifall.

3. Medgivandet skall hava givits i en så otvetydig och klar form, att det för prövningsmyndigheten icke kan råda någon tvekan om viljeförklaringens existens och innebörd.

*Rättspolitiskt* och *idéhistoriskt* är att märka, att vår gällande lagstiftning om sterilisering, kastrering och avbrytande av havandeskap tillkom i en tid, då människovärdet i åtskilliga av Europas stater stod särdeles lågt: människor berövades livet, kastrerades och steriliserades, allenast för att — som det hette — rasens renhet och nationens livsduglighet skulle bevaras. För vårt eget land gäller dock, att lagstiftningen i dessa ämnen aldrig har medgivit, att en rättskapabel medborgare får steriliseras eller kastreras, eller att havandeskap får avbrytas på en rättskapabel medborgare, utan att han därtill har givit

[157] Se *Tyge Haarløv,* Administrativ Frihedsberøvelse indenfor den offentlige Forsorg og beslægtede Omraader. I Socialt Tidsskrift 1948 s. 208. Jfr *H. Højris,* Landsnævn eller retspleje. Juristen 1954 s. 325. — *Poul Andersen,* a. a. 3 uppl. 1956 s. 439 not 3, finner socialministeriets uttalande "ret chokerende".

sitt samtycke.[158] Jag bortser därvid givetvis från sådana ingrepp, som hava sin grund i medicinsk terapi: sjukdomsbehandling. Vid sådana förhållanden harmonierar det också med *nuvarande* tids programmatiska anda av humanitet och respekt för människovärdet även hos socialt mindre värdefulla och mindre livsdugliga medborgare, att de allmänrättsliga kraven på ett giltigt samtycke strikt upprätthållas, då lagarna om sterilisering, om kastrering och om avbrytande av havandeskap tillämpas gentemot en rättskapabel person.

I sak kan utan tvekan sägas: anstaltsmyndigheter äga *icke förelägga* en intagen rättskapabel person, att han skall låta sig steriliseras eller kastreras eller låta abortera — icke ens såsom villkor för att han skall bliva utskriven från anstalten, definitivt eller på försök. *Lagstiftningens krav, att medborgaren skall lämna ett relevant samtycke till en åtgärd, utesluter ett föreläggande av myndighet.* Denna tes har jag tidigare i denna avhandling uppvisat belagd på ett annat område av förvaltningsrätten, då det också gäller enskild vilja kontra offentlig makt. Enligt 1947 års lag om uppsikt å jordbruk skall nämligen lantbruksnämnd, som vid besiktning har konstaterat vanhävd, omedelbart söka träffa en skriftlig *överenskommelse* med den, som är ansvarig för vanhävdens avhjälpande (5 §). Däremot äger lantbruksnämnden *icke* under sken av offentlig makt *ensidigt förelägga* den ansvarige att på visst sätt avhjälpa de konstaterade bristerna.[159]

I sak och i det konkreta fallet är ytterligare att uppmärksamma den offentliga myndighetens möjlighet att *påverka* den enskildes *motivbildning.* Jag avser myndighetens möjlighet att hos den enskilde väcka och stärka ett *motiv,* vilket ensamt eller jämte andra leder till att den enskilde avgiver en sådan viljeförklaring, som myndigheten önskar för att förverkliga lagens ändamål. Detta skeende rör sig på det psykologiska planet, och det är därför vanskligt att draga en gräns för hur långt myndigheten lagligen kan tillåta sig gå härutinnan. Blott några formella kriterier kunna givas: ett formellt föreläggande eller ett formellt val mellan två alternativ får icke av myndigheten riktas till den enskilde. Men å andra sidan ligger det i linje med steriliserings- och

[158] Att man på ledande politiskt håll icke stod helt främmande för kontinentens politiska moderiktningar, erfares genom dessa ord av justitieministern under riksdagsdebatten om steriliseringslagen: "Det lagförslag, som nu är föremål för kammarens överläggning, innebär ju ett högst betydande steg framåt i syfte att sanera den svenska folkstammen." (RProt 1941 FK nr 24 d s. 35.)

[159] Se här s. 88. Märk JO 1945 s. 118.

kastreringslagarnas otvetydiga syfte — såsom detta i både lagstiftningen och förarbetena har dokumenterats genom en vidsträckt initiativrätt för även myndigheter — att objektivt och utan tal om bakomliggande offentlig makt *upplysa* en intagen om den möjlighet han äger att frivilligt samtycka till sterilisering eller kastrering, och att *klargöra* för honom både de medicinska och rättsliga följder, som kunna tänkas inträffa efter ett sådant ingrepp.

I föreliggande, ömtåligt personliga angelägenhet av djupt ingripande betydelse äger en offentlig myndighet icke att förverkliga en lags syfte genom att utnyttja sin makt enligt en *annan* lag. Detta följer redan av den rättsgrundsats, som utesluter illojal maktanvändning. Exempelvis kan en myndighet icke förelägga en alkoholmissbrukare, som anses sexuellt farlig, att välja mellan tvångsintagning å allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare enligt 1954 års nämnda lag — eller sterilisering eller kastrering efter medborgarens samtycke enligt steriliserings- eller kastreringslagen.

### § 3. *Ärendenas anhängiggörande — initiativrätt.*

I *syfte att öka antalet steriliseringar i de fall, då sterilisering ur samhällets synpunkt anses önskvärd,* tillkom 1941 års lag om sterilisering. Den ersatte lagen den 18 maj 1934 om sterilisering av vissa sinnessjuka, sinnesslöa eller andra som lida av rubbad själsverksamhet.[160] Det nya i 1941 års lag var: en rättskapabel person kan steriliseras efter sitt samtycke, men i princip kräves därvid medicinalstyrelsens tillstånd.

I debatten vid 1941 års riksdag anförde ordf. i första lagutskottet, *Karl Schlyter,* bl. a., att utskottet hade upptagit en tanke, som framförts av befolkningskommissionen. Den avsåg åtgärder för att få till stånd *initiativ* av offentlig myndighet, att sterilisering måtte ske i sådana fall, då lagstiftningen funnit densamma önskvärd. Det hade nämligen visat sig, att myndigheterna icke utnyttjat den gällande lagstiftningen på det sätt, som man haft anledning att vänta. Man hade åtminstone dittills icke hört vidare talas om något initiativ vare sig från medicinalstyrelsen eller från tjänsteläkarna i allmänhet för att åstadkomma önskvärda steriliseringar inom lagstiftningens ram.[161]

[160] KPr 1934: 103, ALU nr 26, Rskr nr 228.
[161] RProt 1941 FK nr 24 d s. 43 f. Jfr FLU 1941:31.

En synnerligen vidsträckt initiativrätt har följaktligen tillagts *andra* än den person, som steriliseringen avser.[162]

För att alla de fall, där sterilisering synes påkallad, må dragas under medicinalstyrelsens prövning, tillkom ytterligare denna bestämmelse:

> Läkare, som enligt 1 § äger göra ansökan om sterilisering, är pliktig att på framställning av statlig eller kommunal myndighet, så ock eljest då han i sin verksamhet erhåller kännedom om fall i vilket sterilisering synes påkallad från *allmän* (kurs. här) synpunkt, verkställa eller genom underordnad läkare låta verkställa erforderlig undersökning samt, därest omständigheterna därtill föranleda, sörja för att ansökan om sterilisering göres hos medicinalstyrelsen.[163]

Denna synnerligen vidsträckta initiativrätt för andra än den steriliseringen avser, främst för offentliga myndigheter, markerar *det allmännas intresse* av att medicinalstyrelsen beredes tillfälle att pröva alla de fall, där sterilisering förefaller påkallad. Och i lagens förarbeten har understrukits *allmänintresset* av att sterilisering kommer till stånd i de fall, där sådant ingrepp är påkallat.

Det råder ett *spänningsförhållande* mellan den vidsträckta initiativrätten för andra än den sterilisering avser, å ena sidan, och steriliseringslagens krav på samtycke av rättskapabel person som skall steriliseras, å andra sidan. Denna spänning kan utlösa en rättsosäkerhet för personer, som intaga en beroendeställning i förhållande till offentliga myndigheter med initiativrätt.

Till att hos medicinalstyrelsen väcka frågan om en persons *kastrering* äga likaså många initiativrätt, dock icke i fullt så stor utsträckning som enligt steriliseringslagstiftningen.[164]

I bestämd motsats härtill kan rättskapabel kvinna allenast själv göra framställning om *avbrytande av havandeskap*.[165]

§ 4. *Återkallelse av samtycke: myndighetsbeslutets verkställbarhet.*

Tvångsmedel för att verkställa medicinalstyrelsens beslut om sterilisering, kastrering eller avbrytande av havandeskap saknas: dessa in-

[162] Se här s. 45 f.
[163] SterK 2 §.
[164] KastrK 1 och 2 §§.
[165] 1938 års lag i ämnet, 3 §; TillämpningsK 3 §.

grepp få icke företagas med våld eller genom tvång.[166] Detta gäller både om *rättskapabla* personer, om *rättsinkapabla* och om dem som äro *intagna på allmän anstalt.*[167] "En tvångsoperation under protester är således utesluten."[168] Så länge personerna *äro* intagna på allmän anstalt, uppfyllas icke de flesta av lagarnas förutsättningar för, att medicinalstyrelsen må giva sitt tillstånd till sterilisering eller kastrering.[169]

Även på den tid då 1934 års mera begränsade steriliseringslag tillämpades, saknade KB befogenhet att meddela *handräckning,* när föräldrarna vägrade att utlämna en 18-årig flicka: medicinalstyrelsen hade på barnavårdsnämndens begäran meddelat tillstånd, att steriliserande operation fick utföras på henne, varpå nämnden begärde handräckning för flickans inställande å vederbörande lasarett: *RÅ 1936 S 66.*

Vad angår 1941 års nu gällande lag om sterilisering, hade under riksdagsbehandlingen i en motion[170] påpekats, att det föreliggande lagförslaget borde kompletteras med bestämmelse om *handräckningsförfarandet.*

Om denna motion yttrade första lagutskottet:[171]

Det kan här endast vara fråga om sådana personer som på grund av rubbad själsverksamhet sakna förmåga att lämna giltigt samtycke till steriliseringsåtgärden, enär lagen i övrigt fordrar att vederbörande lämnar sitt samtycke. De personer som lida av sådan mera utpräglad själslig rubbning, att den medför rättsinkapacitet i fråga om ett dylikt samtycke och skulle motivera ett handräckningsförfarande för steriliserings verkställande, torde emellertid oftast vara redan intagna å anstalt eller i vart fall kunna med stöd av gällande lagstiftning intagas å anstalt, och beträffande å anstalt intagen person torde anlitande av polismyndighet för medverkan till verkställighet av ett beslut om sterilisering icke ifrågakomma. Utskottet finner därför ifrågavarande motion icke böra föranleda något tillägg till lagtexten.

Riksdagen följde utskottets förslag.

Utifrån rättsordningens förutsättning att tvångsmedel till verkstäl-

[166] Jfr *G. Petrén,* Om offentligrättslig användning av våld mot person, Lund 1949, s. 287; *Sundberg,* Allmän förvaltningsrätt, s. 727; JO 1947 s. 189 (citat här s. 116.).
[167] Jfr *Petrén,* a. a., s. 287 not 72.
[168] JO 1947 s. 189 (s. 210).
[169] Om dessa indikationer, se här s. 109 ff.
[170] 1941: AK nr 37.
[171] FLU 1941: 31 s. 20.

lighet saknas, kan medborgaren *formellt återkalla* sitt givna samtycke, intill dess medicinalstyrelsen har givit sitt tillstånd till sterilisering, kastrering eller avbrytande av havandeskap. Och eftersom han äger att överklaga myndighetens beslut, att han må kastreras,[172] äger han att genom besvär hos Kungl. Maj:t återkalla det samtycke, på vilket medicinalstyrelsen har grundat sitt beslut om kastrering.[173]

Men på en ännu senare tidpunkt kan verkan av hans tidigare samtycke förfalla: *samma följd som av en verksam återkallelse.* Medicinalstyrelsens beslut om att en person *får* steriliseras eller kastreras, eller att havandeskap *får* avbrytas på en kvinna, kan lagligen icke verkställas genom tvång: icke verkställas mot ifrågavarande persons *aktuella* vilja. Vid detta förhållande kan personen trots sitt tidigare samtycke vägra att inställa sig för operationen. Handräckning för personens inställande kan lagligen icke givas. Den ifrågasatta personen kan motsätta sig operativt ingrepp för sterilisering, kastrering eller avbrytande av havandeskap ända *intill den tidpunkt,* då läkaren, efter att rättsenligt ha påbörjat operationen, av rent terapeutiska skäl anser sig *lege artis* ("enligt läkarkonstens regler") böra fullfölja operationen.[174]

Denna relation mellan medborgarens relevanta samtycke och återkallelse av samtycket, å ena sidan, och exigibiliteten av myndighetens beslut, som fattats på grundval av hans tidigare givna samtycke, å andra sidan, visar *det organiska sambandet* mellan den materiella rätten och de rättsmedel, som stå till buds för att förverkliga denna.[175]

Medicinalstyrelsens tillstånd till sterilisering eller kastrering äger rättsverkan under ett år från det beslutet meddelats resp. vunnit laga kraft. Innan beslutet således ännu har förfallit, kan myndighet söka göra upprepade försök att förmå vederbörande att giva sitt ännu erforderliga samtycke till att beslutet om sterilisering eller kastrering får verkställas.

Då det gäller en rättskapabel persons samtycke till sterilisering,

[172] KastrL 7 §.

[173] Jfr domskälen i NJA 1931 s. 181: mål om hemskillnad, i vilket den ena maken genom att anföra besvär ansågs hava återtagit sitt relevanta samtycke. — Se här s. 241 not 83.

[174] Man jämföre SterL 1 § 4 st., att lagen icke äger tillämpning å sådant ingrepp i könsorganen av beskaffenhet att medföra sterilitet, som på grund av sjukdom i dessa organ är påkallat av terapeutiska skäl.

[175] Jfr *K. Olivecrona,* Bevisskyldigheten och den materiella rätten, Uppsala 1930, s. 158, och *S. Sjöberg,* Det kommunala besvärsinstitutet, s. 1 not 1.

kastrering eller avbrytande av en sådan persons havandeskap, har jag här sökt visa upp, att personens rättsliga situation — med myndighets tillstånd efter hans vederbörliga samtycke och med återkallelse efter beslutet — ytterst beror därav, att *tvångsmedel saknas till att mot hans aktuella vilja verkställa myndighetens beslut.*

Till frågan om rättsverkan av enskilds viljeförklaring till myndighet — bindning eller återkallelse? — hör organiskt denna följdfråga: vilka *rättsmedel* äger myndighet för att verkställa sitt eller annan myndighets beslut?

Verkligheten är således den, att en rättskapabel person, som i laga ordning skall steriliseras eller kastreras eller på vilken havandeskap i laga ordning skall avbrytas, äger att *återkalla* sitt relevanta samtycke intill den tidpunkt, då *verkställandet* har påbörjats och fortskridit så långt, att läkaren av kirurgiska eller terapeutiska skäl enligt läkarkonstens regler anser sig böra fullfölja det operativa ingreppet.

## 2. Samtycke, medgivande och avtal enligt 1924 års barnavårdslag.

Statistisk årsbok för Sverige 1959 innehåller en tabell, som visar antalet barn och ungdomar, vilka år 1957 omhändertogos för *skyddsuppfostran* och för *samhällsvård.*[176] Följande utdrag giver en siffermässig belysning åt de frågor, vilkas juridiska innebörd skall diskuteras i detta avsnitt: föräldrars samtycke till barns omhändertagande för skyddsuppfostran, föräldrars medgivande att deras barn omhändertages för samhällsvård samt avtal mellan barnavårdsnämnd och fosterföräldrar.

[176] Tab. 267 s. 219.
Enligt barnavårdskommitténs betänkande II: Ny barnavårdslag (SOU 1956: 61) skall benämningen skyddsuppfostran försvinna. Förslaget nämner omhändertagande för samhällsvård — dels med föräldrarnas samtycke (96 §), dels oavsett föräldrarnas samtycke därtill (98 §). Se även *Anders Bruzelius,* Författningsförslaget till ny barnavårdslag m. m. Lund 1957.
Numera har utfärdats lag 29 april 1960 (nr 97) om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslag) till att träda i kraft den 1 januari 1961. Om skriftlig förklaring av föräldrar och den som fyllt femton år, huruvida de samtycka till att beslut om barnets omhändertagande verkställes, se den nya lagens 24 §. Jfr KPr 1960: 10, ALU nr 5, Rskr nr 152.

| Omhändertagna för | Skyddsuppfostran | | | Samhällsvård | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Lb | St | S:a | Lb | St | S:a |
| Hela antalet barn o. ungdomar | 2431 | 4805 | 7236 | 7935 | 16037 | 23972 |
| Vårdade[177] i enskilt hem | 1697 | 2385 | 4082 | 5914 | 9064 | 14978 |
| barnhem | 332 | 831 | 1163 | 1515 | 7071 | 8586 |
| ungdoms-vårds-skola | 302 | 1459 | 1761 | — | — | — |
| på annan anstalt | 225 | 632 | 857 | 702 | 1210 | 1912 |
| Ej placerade | 80 | 202 | 282 | 31 | 35 | 66 |

a.

*Skyddsuppfostran: föräldrars samtycke enligt barnavårdslagen (BvL) 25 § 1 mom. kan icke återkallas.*

Barns och ungdomars omhändertagande för skyddsuppfostran utgör ett verkligt frihetsberövande: åtgärden kan företagas mot såväl barnets som föräldrarnas vilja.[178] [179] För att bereda skyddsuppfostran åt omhändertagna skola finnas av staten eller av andra upprättade skolor tillhörande barna- och ungdomsvården (BvL 43 §). Hur de för skyddsuppfostran omhändertagna bruka placeras, framgår av tabellen här ovan.

Innan barnavårdsnämnden besluter, att någon skall omhändertagas för skyddsuppfostran, skall tillfälle beredas såväl hans föräldrar, såvida de vistas på känd ort inom riket, som honom själv, om han fyllt 15 år, att muntligen eller skriftligen yttra sig i ärendet (24 § 2 mom.). Barnavårdsnämnden får icke fatta beslut i ärende, såvida ej flera ledamöter än hälften av hela antalet äro tillstädes. Men härutöver gäller,

[177] En och samma person kan återfinnas inom mer än en kategori.

[178] *Hilding Eek,* Administrativa frihetsberövanden. Uppsala 1943. S. 59.

[179] Vårdnaden om minderårig kan tillkomma endast den ena av föräldrarna eller särskilt förordnad förmyndare. Då skall vad som med avseende å barns omhändertagande för skyddsuppfostran stadgas om föräldrarna gälla om den som har vårdnaden. Och vad som i BvL stadgas angående föräldrar gäller för adoptant, när fråga är om adoptivbarn. Se BvL 78 §.
Om barnet har ingått äktenskap, finnes ingen vårdnadshavare. Gift person står således aldrig under föräldrarnas vårdnad: FB 6: 1 och 6: 12. I RÅ 1940 ref. 40 ansågs fader till underårig dotter, vilken ingått äktenskap, icke behörig att föra talan mot beslut om hennes omhändertagande för skyddsuppfostran.

att beslut angående barns omhändertagande för skyddsuppfostran kräver kvalificerad majoritet: flera än hälften av de i beslutet deltagande ledamöterna, dock minst tre, skola vara ense om beslutet (9 §).[180]

En barnavårdsnämnd har sålunda beslutit att för skyddsuppfostran omhändertaga ett barn under 18 år. I ett sådant fall skall beslutet ofördröjligen och skriftligen delgivas föräldrarna. Ytterligare skall en *skriftlig förklaring* ofördröjligen avfordras föräldrarna, *huruvida de samtycka till beslutets verkställande* (25 § 1 mom.).

Emellertid kan det inträffa, att föräldrarna icke lämna sådant samtycke, eller att de icke kunna anträffas. I en dylik situation skall nämnden, med redogörelse för vad som förekommit i ärendet, så snart ske kan och senast två veckor efter beslutets fattande, underställa detsamma länsstyrelsens prövning (25 § 2 mom.).[181]

Vad beträffar verkställigheten av barnavårdsnämnds beslut att omhändertaga barn för skyddsuppfostran, äger nämnden att erhålla *handräckning* av polismyndighet (77 §). Omedelbart må beslut om sådant omhändertagande verkställas, endast för det fall att barnavårdsnämnden finner beslutet icke kunna utan våda uppskjutas; då äger nämnden att särskilt förordna därom (25 § 3 mom.).

Föräldrasamtycke enligt BvL 25 § 1 mom. utgör medborgarens viljeförklaring till offentlig myndighet och avser en rent personlig angelägenhet: uppfostran och vårdnad om hans barn. Enligt RegR:s entydiga praxis kunna föräldrar *icke återkalla* sitt rättsgiltiga samtycke till att barnavårdsnämndens beslut om deras barns omhändertagande för skyddsuppfostran skall verkställas.

Klart har RegR uttalat denna grundsats i *RÅ 1943 ref. 54.* I det målet hade barnavårdsnämndens beslut att omhändertaga ett barn för skyddsuppfostran blivit föremål för underställning, emedan den ena av barnets föräldrar, fadern, ej kunnat anträffas för delgivning.

[180] Se kommentaren i *von Koch*, a. a., under 9 §.

[181] Beslut, som hade underställts för sent, kunde ej vinna fastställelse: RÅ 1927 ref. 52. Rätt tid för underställandet beaktades ex officio: "på sätt handlingarna utvisade". Enahanda utgång fick målet i t. ex. RÅ 1932 S 42, 1938 S 372 och 1946 S 424. Och i RÅ 1934 S 157 hade beslutet underställts KB:s prövning inom föreskriven tid, men handlingarna hade på begäran återsänts till barnavårdsnämnden. Först efter underställningstidens utgång hade de återställts till KB. Vid sådant förhållande ansåg RegR underställningen ha skett inom föreskriven tid.

Då han sedermera[182] hade samtyckt till beslutets verkställande, medan modern däremot återkallade sitt samtycke, ansågs vidare prövning av underställningsmålet icke erfordras. Och i åtskilliga tidigare rättsfall hade föräldrarna eller den ena av dem efter underställningstidens utgång återkallat sitt skriftliga samtycke till verkställighet. En dylik återkallelse fick icke verkan: *RÅ 1932 S 39* och *348* samt *1934 S 383*. I *RÅ 1943 S 541* kunde föräldrasamtycket icke återkallas före utgången av den tid, inom vilken underställandet skall ske.[183]

## § 1. *Varför kan föräldrasamtycke enligt BvL 25 § 1 mom. icke återkallas?*

Vilken är rättsgrunden (causa) till att föräldrarna bindas vid sitt samtycke?

*Haarløv*[184] anser, att det föreligger ett förvaltningskontrakt, *ett förvaltningsrättsligt avtal*: "et offentligretligt anliggende — eller et anliggende, hvis ordning samfundet er direkte (umiddelbart) interesseret i — er gjort til genstand for en overenskomst mellem det offentlige og private personer."[185] Den danske juristen hävdar, att genom föräldrasamtycket föreligger ett skriftligt avtal mellan föräldrarna och offentlig myndighet, att barnet skall tagas från hemmet och underkastas skyddsuppfostran. Den viljeförklaring, varigenom föräldrarna samtycka, måste vara ovillkorlig. Ty då allenast villkorligt samtycke har givits till verkställande av barnavårdsnämndens beslut om barns omhändertagande för skyddsuppfostran, måste beslutet underställas länsstyrelsens prövning för att vinna giltighet: *RÅ 1948 ref. 4*.

Om föräldrarnas samtyckande viljeförklaring framträder såsom ovillkorlig och ifall det från föräldrarnas sida icke kan anföras särskilda grunder, som skulle kunna medföra det förvaltningsrättsliga avtalets ogiltighet, står detta fast och äger samma rättskraft som läns-

[182] Faderns skriftliga samtycke hade givits före underställningstidens utgång. — Om barnavårdsnämnden i laga tid har underställt sitt beslut länsstyrelsens prövning, kan bindande samtycke givas så sent som genom föräldrarnas förklaring i ärendet hos KB eller i målet hos RegR: RÅ 1950 S 40 samt 1947 S 295, 1956 S 7 och 13.

[183] Se akten.

[184] *T. Haarløv,* Administrative opdragelsessanktioner, København 1952, s. 83 f.

[185] Haarløv hänvisar på denna punkt till sin landsman *Poul Andersen,* a. a., s. 452 ff.

styrelsens felfria godkännande av en barnavårdsnämnds felfria beslut om barnets omhändertagande. Haarløv hänvisar härutinnan till *RÅ 1943 ref. 54, 1931 S 89, 1934 S 52* och *383* samt *1943 S 541*. Han tager särskilt fasta på problematiken och RegR:s lokution i *RÅ 1945 S 313*. I detta mål ställdes RegR inför ett sådant fall, då en klagande gjorde invändning dels mot tillkomsten av barnavårdsnämndens beslut och dels mot rättsgiltigheten hos klagandens eget samtycke. Länsstyrelsen avvisade besvären, enär klaganden icke ägde att återtaga sitt förut lämnade samtycke till verkställande av barnavårdsnämndens beslut och emedan det ankom på barnavårdsnämnden att i första hand besluta om barnets utskrivning. RegR prövade, på de av länsstyrelsen anförda skälen och då klaganden icke visat, att det av henne lämnade samtycket till barnets omhändertagande tillkommit av *misstag* (kurs. här), lagligt fastställa det slut, som överklagade resolutionen innehöll.

*Sundberg*[186] avvisar uttryckligen, att "samtycke" till barns omhändertagande för skyddsuppfostran (BvL 25 § 1 mom.) utgör ett förvaltningsrättsligt avtal. Ett dylikt samtycke rubricerar Sundberg som en *underkastelseakt*.[187] Han betraktar barnavårdsnämndens beslut om barns omhändertagande för skyddsuppfostran såsom en förvaltningsakt, som "fullbordats"[188] genom föräldrarnas samtycke till beslutets verkställande — av nämnda orsak kan samtycket icke återtagas. Underkastelseakten i svensk förvaltningsrätt jämställer Sundberg med den tyska doktrinens "Verwaltungsakt auf Unterwerfung", dvs. en förvaltningsakt, som för sitt vidtagande förutsätter föregående ansökan, samtycke eller annan på underkastelse utgående viljeförklaring. Ver-

[186] Allmän förvaltningsrätt s. 160 ff.

[187] Som andra exempel på underkastelseakter nämnas "frivilligt" ingående å allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare efter ansökan och skriftlig förbindelse om kvarstannande under viss tid (NvL 58 §), fastighetsägares "medgivande" till marks ianspråktagande för allmän väg (LAV 18 § 2 st.), "utfästelse" enligt JordförvL 6 § "att inom viss tid verkställa erforderlig åtgärd till främjande av jordbruket eller skogsbruket å fastigheten eller att under viss tid nyttja fastigheten för bestämt ändamål eller att underlåta särskild användning av densamma", uttagande av frivilliga enligt BrL 10 § 2 st. och CFL 17 § 2 st. — samt framför allt ansökan eller annat samtycke till anställande i statstjänst.

[188] Sundberg hänvisar till rubriken i RÅ 1943 ref. 54: Barnavårdsnämnds beslut att omhändertaga ett barn för skyddsuppfostran har blivit föremål för underställning, enär den ena av barnets föräldrar ej kunnat anträffas för delgivning. Då denna sedermera samtyckt till beslutets verkställande, har vidare prövning av underställningsmålet icke ansetts erforderlig. Föräldrars samtycke kan ej återkallas.

kan av underkastelsen är, att den enskilde i motsvarande mån avsäger sig de fri- och rättigheter, som grundlagsenligt tillkomma honom, eller eljest berättigar myndigheten till en frihetsinskränkning, vartill den därförutan icke skulle vara befogad; någon besvärstalan, grundad på en dylik frihetsinskränkning i enlighet med underkastelsen, är följaktligen efter samtycket icke möjlig. Att en förvaltningsakt tillkommer efter underkastelse och sålunda icke genom avtal får — enligt Sundberg — till följd, att eventuella villkor eller förbehåll i viljeförklaringen bliva utan verkan, i den mån de icke beaktats i förvaltningsakten.[189]

Som en ytterligare grund till föräldrasamtyckets bindande rättsverkan vill jag framhålla lagbestämmelsens *ändamål*: blott genom ett snabbt och effektivt ingripande förverkligas skyddsuppfostrans syfte. Som ett korrektiv gäller, att föräldrar kunna omedelbart begära *slutlig utskrivning* av barnet (46 §).[190] Sådant beslut meddelas beträffande elev i skola tillhörande barna- och ungdomsvården av skolans styrelse, eljest av barnavårdsnämnden.[191] Och föräldrarna äga rätt att överklaga ett avslag på framställningen (81 § 1 mom.).

Viktigare än att rubricera denna rättshandling är att klargöra de *rättsgiltighetskrav,* som barnavårdslagen enligt RegR:s praxis ställer på ett *bindande* föräldrasamtycke.

Detta område med administrativt frihetsberövande såsom ett alternativ nr 2 erbjuder nämligen — jämte området för persons samtycke till sterilisering, kastrering eller avbrytande av havandeskap — många och belysande perspektiv på frågan om *rättsgiltigheten* hos enskildas viljeförklaringar i förvaltningsrätten.

Därnäst skall jag söka belysa föräldrasamtycket *funktionellt*: hur samtycket fungerar, eller snarare, hur rättsordningen fungerar, sedan föräldrar ha lämnat sitt skriftliga samtycke till verkställande av barnavårdsnämndens beslut.

Enligt barnavårdslagen 25 § 1 mom. skola föräldrarna avgiva skriftlig förklaring, huruvida de *samtycka till beslutets verkställande.* Denna lagbestämmelse har tillkommit, för att skyddsuppfostran snabbt och effektivt skall kunna påbörjas. I *RÅ 1947 S 295* yttrade RegR:

[189] Mot *Haarlovs* rubricering av föräldrasamtycke enligt BvL 25 § 1 mom. såsom ett förvaltningsrättsligt avtal kan anföras RÅ 1948 ref. 4: då allenast villkorligt samtycke lämnats, måste beslutet underställas.
[190] Jfr RegR:s hemställan i RÅ 1953 S 39, vilken blev Kungl. Maj:ts beslut.
[191] Jfr RÅ 1949 S 36.

Som klaganden numera förklarat sig samtycka till Goldy Violas omhändertagande för skyddsuppfostran och sålunda får anses hava återkallat de över länsstyrelsens resolution anförda besvären, finner RegR desamma ej föranleda vidare yttrande. Samma skrivsätt använde RegR i *RÅ 1950 S 40* och *1956 S 7*.

Både efter lagrummets ordalydelse, lagbestämmelsens funktion, samtyckets plats i förvaltningsprocederet och samtyckets rättsverkan med avseende å tidigare anförda besvär — föredrager jag att kalla denna viljeförklaring eller rättshandling för *nöjdförklaring*.[192]

§ 2. *Vilka krav skola ställas på ett bindande föräldrasamtycke?*

1. I det procedere, som enligt BvL leder till barns omhändertagande för skyddsuppfostran, är föräldrasamtycket primärt — men länsstyrelsens omprövning av barnavårdsnämndens beslut är ett sekundärt alternativ. Om barnavårdsnämnden sålunda skulle underställa beslutet utan att dessförinnan ha avfordrat föräldrarna vederbörlig skriftlig förklaring, huruvida de samtycka till beslutets verkställande, eller utan att ens ha efterforskat föräldrarnas vistelseort, skall länsstyrelsen lagligen icke fastställa beslutet. Detta framgår direkt av BvL 25 § 1 mom. jämfört med 2 mom.

2. Föräldrasamtycket måste som viljeförklaring vara *ovillkorligt, entydigt och klart*: ja eller nej. Då endast villkorligt samtycke har lämnats till verkställandet, måste beslutet underställas.[193]

3. Enligt BvL 24 § 2 mom. skall, *innan* barnavårdsnämnden fattar sitt beslut att omhändertaga någon för skyddsuppfostran, tillfälle beredas hans föräldrar — såvida de vistas på känd ort inom riket — att muntligen eller skriftligen yttra sig i ärendet.[194] Ett sådant yttrande, om ock skriftligt och samtyckande, ersätter ej föräldrasamtycke enligt BvL 25 § 1 mom. Att barnets föräldrar *i förväg* ha samtyckt till att barnavårdsnämnden får omhändertaga deras barn, är icke till fyllest gentemot barnavårdslagens krav, att föräldrarnas skriftliga samtycke till *verkställande av beslutet* skall avfordras.[195]

[192] Man jämföre straffrättens mönster för nöjdförklaring och ett exempel från förvaltningsrätten. Se här s. 4 f.
[193] RÅ 1948 ref. 4.
[194] Jfr t. ex. RÅ 1931 S 56 och 1945 S 358.
[195] SM 1944 s. 68 I.

4. Föräldrasamtycket skall utgöra en *rättsgiltig* viljeförklaring i så måtto, att det skriftliga samtycket icke har tillkommit genom *tvång* eller under inflytande av *rubbad självverksamhet*. Likaså skall en själsfrisk person ha varit medveten om innebörden av sitt föräldrasamtycke: ett samtycke under *uppenbar villfarelse* om dess innebörd är icke rättsgiltigt.

Dessa krav på rättsgiltigt föräldrasamtycke har RegR ställt i ett antal rättsfall, då någon av föräldrarna i målet har bestritt rättsgiltigheten av sitt enligt BvL 25 § 1 mom. lämnade skriftliga samtycke till verkställande av barnavårdsnämndens beslut.

*RÅ 1946 S 423* (se akten) må här tjäna som utgångspunkt. Besvär hade anförts av Jenny Elisabet L över hennes barns omhändertagande för skyddsuppfostran.

Barnavårdsnämnden beslöt den 25 april 1946 under åberopande av 22 § a) och b) BvL att för skyddsuppfostran omhändertaga klagandens sex barn, födda utom äktenskapet.

Vid detta sammanträde meddelade nämndens ordf., att modern hade sagt sig icke komma att godkänna ett beslut om barnens omhändertagande. Då emellertid klaganden den 26 april delgavs barnavårdsnämndens beslut, förklarade hon skriftligen, att hon intet hade att erinra mot beslutet.

I en den 30 april dagtecknad skrift till länsstyrelsen, vilken skrift inkom den 2 maj, anförde den klagande modern: "Med anledning av att barnavårdsnämnden har ingått till länsstyrelsen med yrkande att ta ifrån mig mina barn så anhåller jag att länsstyrelsen måtte uppskjuta med dess handläggning tills jag genom juridiskt biträde kan inkomma med den bevisning som möjligen kan förebringas. Sedan beslutet av barnavårdsnämnden var fattat kom fjärdingsman J och befallde mig att skriva på, och det var så brått och inte heller förstod jag innebörden av detsamma och tänkte att det gällde erkännande av delgivningen alltså yrkas uppskov med ärendets behandling åtminstone 10 dagar."

Barnavårdsnämndens skrivelse med begäran om fastställelse underställdes länsstyrelsen den 7 maj, dvs. i rätt tid. I skrivelsen sades, att klaganden den 2 maj besökte ordf. i nämnden och återtog sitt godkännande, antagligen efter påverkan från annat håll.

Genom överklagade resolutionen prövade länsstyrelsen med stöd av 22 § a) och b) samt 24, 25 och 26 §§ BvL skäligt fastställa det underställdа beslutet. Häri yrkade klaganden ändring.

Under hänvisning till tidigare rättsfall i fråga om återkallande av samtycke — RÅ 1932 S 348, 1943 S 541 och 1945 S 313; jfr RÅ 1932 S 39 och 1934 S 383 — föreslog föredraganden i RegR följande lokution:

Enär klaganden icke ägt återtaga av henne lämnat samtycke till ifrågavarande barns omhändertagande för skyddsuppfostran, och följaktligen länsstyrelsens fastställelse av beslutet icke varit erforderligt, finner RegR besvären ej

föranleda vidare yttrande än att länsstyrelsens överklagade resolution undanröjes.

Men RegR gick en annan väg: den gjorde ej ändring i länsstyrelsens resolution. Detta synes visa, att den klagande moderns skriftliga samtycke av enig RegR bedömdes som icke rättsgiltigt. Därvid kan vara ovisst, huruvida de av klaganden påtalade omständigheterna kring samtycket ha ansetts konstituera en tvångssituation för den samtyckande, eller samtycket ansetts ha tillkommit under obehörig påtryckning eller ha givits av misstag (villfarelse). *RÅ 1946 S 423* illustrerar emellertid rättsgiltighetskrav, som RegR ställer på föräldrasamtycke enligt BvL 25 § 1 mom.: ett frivilligt samtycke och vetskap om vad viljeförklaringen innebär.

Det krav på *rättssäkerhet* för den enskilde, vilket RegR här tillgodoser, utgör ett nödvändigt komplement till det offentligrättsliga krav på ett *snabbt och effektivt ingripande,* som BvL tillgodoser. Det framstår som naturligt mot bakgrunden av det förfarande, som åtskilliga barnavårdsnämnder ha funnit ändamålsenligt: att den obligatoriska delgivningen av barnavårdsnämndens beslut skrives så, att den innefattar också föräldrarnas skriftliga samtycke till beslutets verkställande.[196]

Av *misstag* får ett rättsgiltigt samtycke icke ha tillkommit. Sålunda hade i *RÅ 1945 S 313* båda makarna skriftligen förklarat, att de samtyckt till beslutets verkställande. Hos länsstyrelsen anförde den klagande modern bl. a., att hennes godkännande av barnavårdsnämndens beslut hade lämnats i den tron, att ärendet därefter skulle avskrivas av nämnden. Framställningen befanns av länsstyrelsen icke föranleda någon åtgärd. I detta mål prövade RegR på de av länsstyrelsen anförda skälen — och då klaganden icke visat, att det av henne lämnade samtycket till barnens omhändertagande hade tillkommit av misstag — lagligt fastställa det slut överklagade resolutionen innehöll.

Är någon av föräldrarna *sinnessjuk,* kan han ej lämna ett rättsgiltigt samtycke. Ett skriftligt samtycke av blott den andra av föräldrarna är, för det fallet, icke tillfyllest. I en sådan situation skall beslutet om barnets omhändertagande underställas länsstyrelsens prövning.[197]

[196] *von Koch,* a. a., s. 131.
[197] Se SM 1944 s. 68 II.

Icke heller kan den av föräldrarna, som är *sinnesslö,* avgiva ett rättsgiltigt samtycke enligt BvL 25 § 1 mom.

Då någon enligt barnavårdskommitténs *förslag till ny barnavårdslag* utan villkorligt anstånd omhändertages för samhällsvård, skall han själv — om han fyllt femton år — samt hans föräldrar bl. a. anmodas att avgiva en skriftlig förklaring, huruvida han samt de samtycka till beslutets verkställande.[198] På denna förklaring ställer förslaget följande *rättsgiltighetskrav*:

Innan någon anmodas avgiva förklaring skall ha utrönts, att han insett innebörden av den åtgärd ärendet gäller samt betydelsen av givet eller vägrat samtycke. Förklaring må icke avfordras någon, som kan antagas vara ur stånd att avgiva en giltig viljeförklaring.[199]

### § 3. *Hur sker verkställighet, sedan föräldrar ha lämnat sitt skriftliga samtycke till verkställande av barnavårdsnämndens beslut?*

Barnavårdslagen medgiver icke, att besvär anföras över barnavårdsnämnds beslut att omhändertaga barn för skyddsuppfostran.[200] Föräldrars och barns rättssäkerhet har nämligen ansetts tillräckligt garanterad genom lagens bestämmelser om underställning. Skyddsuppfostran har icke heller ansetts vara ett ämne, som utgör föremål för nåd.[201]

Däremot kan *länsstyrelsens fastställelse* av barnavårdsnämndens beslut om skyddsuppfostran överklagas av *båda* makarna, gemensamt eller *oberoende*[202] av varandra, likaså av sextonårigt barn som skall omhändertagas.[203] Detta betyder, att om den ena av föräldrarna *återkallar* sina besvär, skola den andras besvär likväl prövas.

Då två makar gemensamt ha vårdnaden om barnet, kan den ena makens *besvärsrätt* i ett underställningsärende icke upphävas därige-

[198] Se 55 § 1 och 2 st. — SOU 1956: 61 och *Bruzelius,* a. a. 1957.
[199] 55 § 3 st. — SOU 1956: 61 s. 326 f. KPr 1960: 10 s. 248, 247.
[200] Se BvL 81 § 1 mom. samt RÅ 1932 S 39 och 1934 S 383. Jfr även *Anders Bruzelius,* Barnavårdslagen med tillhörande författningar. 3 uppl. Lund 1954. Anm. under 25 § 1 mom.
[201] RÅ 1943 S 251, 1948 S 52 och 1953 S 39. Se ytterligare *Håkan Strömberg,* Nådefrågor inför regeringsrätten. FT 1957 s. 248 f med noterna 104 –106.
[202] Se t. ex. RÅ 1943 ref. 54 och 1949 S 56 (akten). — Så anser också *Westerberg,* Rättskraft, s. 491 f med anförda rättsfall.
[203] Se RÅ 1928 S 111, vilket mål refereras i TBU 1928 s. 180, samt RÅ 1944 ref. 36. Jfr också RÅ 1941 S 128 och 1944 S 351.

nom, att just den maken tidigare för sin del i laga ordning har samtyckt till beslutets verkställande.

Exempelvis har modern skriftligen samtyckt till beslutets verkställande, men fadern har ej lämnat vederbörligt samtycke. Sedan barnavårdsnämndens beslut har fastställts av länsstyrelsen, underlåter fadern att besvära sig över beslutet. Men modern har, trots sitt tidigare skriftliga samtycke, fortfarande kvar besvärsrätt gentemot länsstyrelsens beslut. Varför?

Enligt barnavårdslagen binder den ena förälderns samtycke endast för det fall, att *båda* föräldrarna ha *skriftligen samtyckt*. Det felande samtycket kan givas i förklaring över den andra förälderns besvär. Men jag menar, att i motsatt fall skulle vardera förälderns självständiga besvärsrätt gentemot länsstyrelsens beslut fråntagas eller göras meningslös (BvL 85 § 2 mom.). Till detta resultat kommer jag, sedan jag utgått från *föräldrarnas intresse,* som äger lagskydd därigenom, att besvärsrätt gentemot länsstyrelsens beslut tillkommer båda föräldrarna såväl gemensamt som oberoende av varandra. Den ena föräldern kan icke disponera över den andras besvärsrätt. *Modersintresset* är lagskyddat lika väl som *fadersintresset.*

Ifall jag däremot utgår från lagbestämmelsernas *ändamål,* nämligen att barnavårdsnämndens beslut om barns omhändertagande för skyddsuppfostran snabbt och effektivt skall verkställas, blir svaret snarast ett annat. Den ena föräldern har tidigare lämnat ett rättsgiltigt samtycke, och den andra föräldern har låtit sig nöja med länsstyrelsens beslut i underställningsfrågan; alltså föranleder klagandens besvär ingen vidare åtgärd. Detta betyder, att besvären icke sakprövas.

Såsom rättsordningen är inrättad, kunna föräldrar, som lämnat sitt skriftliga samtycke till verkställande av barnavårdsnämnds beslut om deras barns omhändertagande för skyddsuppfostran, icke lagligen överklaga barnavårdsnämndens beslut. Här är icke fråga om avsägelse av besvärsrätt: lagen tillåter ej besvär.

Emellertid har RegR:s praxis tillåtit, att, ehuru barnavårdsnämndens beslut icke skolat underställas, talan mot beslutet likväl fått fullföljas i den ordning, som stadgas i BvL 81 § 2 mom.[204]

Sagda lagrum lyder:

[204] Se RÅ 1935 ref. 23 och 1945 S 313.

Oavsett huruvida besvär enligt 1 mom. anförts, har länsstyrelsen att, då missförhållande föreligger, vars avhjälpande enligt denna lag ankommer på barnavårdsnämnd eller styrelse för anstalt, tillhålla nämnden eller styrelsen att vidtaga erforderlig åtgärd.

En var äger rätt att om missförhållande, som här nämnts, göra anmälan hos myndighet eller befattningshavare, som avses i 2 kap.

Även sedan föräldrarna ha lämnat skriftligt samtycke till beslutets verkställande, kan det inträffa, att de *vägra att frivilligt lämna barnet ifrån sig.*[205] Hur fungerar då rättsordningen?

För ett sådant fall äger barnavårdsnämnden eller dess ordförande att enligt 77 § begära och erhålla *handräckning* av polismyndighet. Genom att framtvinga ett handräckningsförfarande kunna återkallande eller tredskande föräldrar utlösa en viss prövning av barnavårdsnämndens beslut. Vad innefattar polismyndighetens prövning, innan den beviljar den begärda handräckningen?

Enligt socialstyrelsens yttrande i *RÅ 1950 ref. 20,* vilket mål avsåg ett för samhällsvård omhändertaget barn, äger polismyndigheten blott pröva, om handräckning är erforderlig för genomförandet av en barnavårdsnämndens beslutade åtgärd enligt lagen. Däremot äger polismyndigheten icke pröva, huruvida nämnden sakligt sett har haft bärande skäl för sitt beslut. Och i *RÅ 1945 S 307* hade ÖÄ dels fastställt barnavårdsnämndens beslut om skyddsuppfostran, dels även beviljat sökt handräckning. På moderns anförda besvär yttrade RegR:

> Enär ÖÄ:s överklagade utslag och resolution måste anses *lagligen grundade* (kurs. här), lämnas besvären utan bifall. Prövningen av frågan huruvida barnen med hänsyn till numera rådande förhållanden böra utskrivas ankommer i första hand på barnavårdsnämnden.[206]

I *RÅ 1950 ref. 20* — målet om för samhällsvård omhändertaget barn — ansågs länsstyrelsen kunna vägra barnavårdsnämnden bistånd

[205] Se t. ex. RÅ 1929 S 230.

[206] Man jämföre JO 1958 s. 182: Fråga om olaga omhändertagande av alkoholmissbrukare.
JO uttalar s. 196 f bl. a. följande: Även om det givetvis åligger nykterhetsnämnd att icke i oträngt mål hos polismyndighet begära någons omhändertagande, är det dock på polismyndigheten det ankommer att pröva, huruvida förutsättningarna för omhändertagande föreligga, och ansvaret för beslut härom åvilar polismyndigheten ensam. Det skulle vara i hög grad betänkligt om den uppfattningen vunne insteg, att polismyndigheterna i ärenden av detta slag icke behövde verkställa någon mera självständig prövning utan — under antagande att nykterhetsnämnderna alltid hade fog för sina framställningar — närmast hade att fungera blott som verkställighetsorgan åt dessa.

till åtgärdens vidtagande, på grund av sin uppgift i avseende å barnavårdsnämndernas verksamhet. Sedan barnavårdsnämnden hade anfört besvär över att polismyndigheten icke meddelat begärd handräckning, uttalade RegR:s majoritet (tre ledamöter) bl. a. följande:

Skulle åtgärden för polismyndigheten framstå såsom uppenbart opåkallad, är myndigheten emellertid oförhindrad att före ärendets avgörande — för prövning enligt 81 § 2 mom. barnavårdslagen — om förhållandet göra anmälan hos vederbörande länsstyrelse, vilken i anledning härav eller närhelst saken annorledes, t. ex., såsom i förevarande fall, genom besvär över beslutet i handräckningsärendet, varder länsstyrelsen kunnig äger allt efter föreliggande omständigheter förordna att samhällsvården skall upphöra eller att omflyttningen av barnet ej må vidtagas.

I polismyndighetens prövning, att barnavårdsnämnds beslut om barns omhändertagande för skyddsuppfostran är "lagligen grundat", måste innefattas, att föräldrasamtycket är *rättsgiltigt*. Då föräldrarna göra invändning därom, måste polismyndigheten sålunda pröva, att samtycket icke har tillkommit genom *tvång* eller under inflytande av *rubbad självverksamhet* eller genom *uppenbar* villfarelse.

Ser man ytterligare till hur rättsordningen fungerar, finner man enligt *RÅ 1950 ref. 20,* att länsstyrelsens skilda uppgifter — dels som *besvärsmyndighet i handräckningsmål* enligt BvL 82 § och dels som *tillsynsmyndighet över barnavårdsnämndernas verksamhet* enligt 81 § 2 mom. — kunna flyta samman. För det tredje beslutar Konungens befallningshavande resp. Överståthållarämbetet i egenskap av *överexekutor* om handräckning enligt utsökningslagen 8 kap.

b.

*Samhällsvård: omhändertagande kan ske blott med föräldrarnas medgivande, och medgivandet kan närhelst i viss ordning återkallas.*

Den väsentliga skillnaden mellan skyddsuppfostran och samhällsvård ligger i förutsättningarna för barnavårdsnämndens ingripande. För skyddsuppfostran förutsätter barnavårdslagen, att så allvarliga missförhållanden råda (22 §), att samhället har rätt att ingripa även mot föräldrarnas vilja. För att samhällsvård skall beredas, förutsätter lagen, att förhållandena visserligen ej äro så svårartade som enligt 22 §, men dock äro av den art och grad, att samhället icke bör undan-

draga sig att *med föräldrarnas medgivande* bringa hjälp genom barnets omhändertagande (29 §).[207]

För min avhandling intresserar, att föräldrar kunna *närhelst återkalla*[208] sitt medgivande, att barnet omhändertages för samhällsvård. På grund därav tillkommer det barnavårdsnämnd att besluta om samhällsvårdens upphörande.

Före verkställandet av barnavårdsnämndens beslut kunna föräldrarna återkalla sitt lämnade medgivande: barnavårdsnämnden eller dess ordförande kan icke framtvinga verkställigheten, enär handräckning[209] icke skall givas för att verkställa ett beslut, som icke längre är lagligen grundat. Om föräldrarna vägra att frivilligt lämna barnet ifrån sig, måste de därmed anses ha återtagit sitt samtycke — och mot deras vilja kan samhällsvård icke beredas deras barn. Då vårdnaden som regel tillkommer föräldrarna gemensamt, kan endera genom att vägra eller *återkalla* sitt samtycke förhindra, att barnet omhändertages för samhällsvård. I praktiken söka läkare och socialvårdare klargöra för föräldrarna, vad som i det särskilda fallet synes vara det bästa för barnet: konflikter härutinnan kunna lösas genom förhandlingar och upplysning.

Sedan barnet med föräldrarnas medgivande har omhändertagits för samhällsvård, äga föräldrarna närhelst hos barnavårdsnämnden påkalla samhällsvårdens upphörande (47 § 1 mom. 2 st.). Genom myndighetsbeslut skall då vården upphöra — såvida icke barnavårdsnämnden finner lagens förutsättningar vara för handen (22 § a, b eller c), att barnet bör förklaras omhändertaget för skyddsuppfostran. För det senare fallet skall vad om skyddsuppfostran sägs i 24 § 2 mom. samt 25 och 26 §§ äga motsvarande tillämpning.

Eftersom samhällsvården grundas på föräldrarnas medgivande, äga dessa rätt att, när de så önska, återtaga sitt barn. För ordningens skull

[207] *von Koch,* a. a., s. 106.

[208] Genom att modern hos barnavårdsnämnden per telefon hade frågat, om hon själv kunde få taga hand om barnet, ansågs hon ha påkallat samhällsvårdens upphörande: KÅ II 1945 s. 25.

[209] Då barnet omhändertagits för samhällsvård, anses barnavårdsnämndens yrkande om handräckning — enligt socialstyrelsens mening — icke kunna behandlas som polishandräckning enligt BvL, utan bör betraktas som handräckning enligt utsökningslagen. Se styrelsens yttrande i RÅ 1950 ref. 20.
Detta betyder, att enligt rättspraxis brukar handräckning icke beviljas beträffande barn, som uppnått sådan ålder, att barnets egen viljeförklaring anses böra tillmätas väsentlig vikt och betydelse (vid 15-årsåldern). Se NJA 1949 s. 229.

måste föräldrarna dock invänta beslut om samhällsvårdens upphörande.[210]

Vad blir följden, om blott den ena av föräldrarna begär, att samhällsvården skall upphöra? Om barnet alltjämt behöver samhällsvård, äger barnavårdsnämnden eller dess behörige representant avslå en begäran, som framställes av blott den ena av föräldrarna: enligt 47 § 1 mom. andra stycket skola nämligen *båda* föräldrarna påkalla vårdens upphörande.

Vid alla dessa förhållanden är en juridisk avtalskonstruktion meningslös, då det gäller föräldrasamtycke till barnets omhändertagande för samhällsvård. Lika litet är här fråga om ett administrativt frihetsberövande.[211]

Föräldrars och annan vårdnadshavares medgivande, att deras barn omhändertages för samhällsvård, uppfattar jag som en viljeförklaring, varigenom föräldrarna eller vårdnadshavaren *tills vidare* på barnavårdsnämnden överlåter hela sin vårdnadsrätt avseende barnet.[212]

c.

*Uppfostringsavtal mellan barnavårdsnämnd och fosterföräldrar.*

Omhändertaget barn, som icke är vanartat, skall, där ej särskilda omständigheter annat föranleda, utackorderas i ett för ändamålet lämpat *enskilt hem*. Om utackorderingen bör upprättas *skriftligt kontrakt*, i vilket ömsesidiga skyldigheter och rättigheter angivas (BvL 34 § 1 mom.).

År 1957 omhändertogos 7 236 barn och ungdomar för skyddsuppfostran, och av dessa placerades 4 082 i enskilt hem; såvitt gäller samhällsvård äro motsvarande siffror 23 972 resp. 14 978.[213]

[210] *von Koch*, a. a., kommentar till 47 §, s. 213 f.
[211] Se *Eek*, a. a., s. 58.
[212] Man jämföre vad socialstyrelsen yttrade i RÅ 1950 ref. 20.
Enligt styrelsens mening ligger det i sakens natur, att ett omhändertagande för samhällsvård, som för sin tillämpning förutsätter medgivande av vårdnadshavaren, icke i och för sig medför större rätt för den omhändertagande barnavårdsnämnden att disponera över barnets vistelseort än vad som tillkommer vårdnadshavaren. Först om barnet omhändertagits för skyddsuppfostran, kan barnavårdsnämnden anses äga befogenhet att påkalla längre gående tvångsåtgärder.
[213] Se tabellen här s. 125.

Barnavårdslagen förutsätter sålunda ett regelrätt avtal mellan barnavårdsnämnd och fosterföräldrar samt rekommenderar, att skriftligt kontrakt upprättas. Även om överenskommelsen sker muntligt, är det här fråga om ett *avtal stricto sensu*: ömsesidigt betingade viljeförklaringar giva upphov till förpliktelser och rättigheter å ömse sidor. Utåt framstår av avtalet mest, att fosterföräldrarna äga rätt till ekonomisk ersättning — med motsvarande förpliktelse för barnavårdsnämnden att prestera denna betalning.

En viss yttre ram och begränsning giver den offentliga rätten åt innehållet i dylika *uppfostringsavtal*, i vilka den enskilde som kontrahent vanligen benämnes barnafostrare. Vägledande härutinnan är BvL 32 §: Av barnavårdsnämnden omhändertagen skall erhålla erforderlig vård ävensom sådan uppfostran, som är ägnad att göra honom till en duglig samhällsmedlem. Ytterligare skall barnavårdsnämnden övervaka, att den, som mottagit barn för vård, fullgör sina skyldigheter. Nämnden bör även med uppmärksamhet följa barnets utveckling och verka för att det erhåller den utbildning, som med hänsyn till barnets anlag och övriga omständigheter finnes lämplig (34 § 3 mom.).

Villkor och målsättning för uppfostran böra upptagas i dylika avtal, likaså ersättningen åt fosterföräldrarna-barnafostraren. Därvid kan och bör myndigheten förbehålla sig rätten att omedelbart och uteslutande på eget skön återtaga skyddslingen, såvida hans hållning och uppfostran icke skulle utvecklas på sådant sätt, som svarar mot omhändertagandets mål (jfr BvL 32 § och 34 § 3 mom. här ovan).

Barnafostrarens rätt till ersättning grundar sig på ett *civilrättsligt avtal* mellan honom och barnavårdsnämnden. Sålunda har ett yrkande av enskild person, att KB måtte ålägga barnavårdsnämnd att till honom utgiva ersättning för ett hos honom av barnavårdsnämnden inackorderat barn enligt vid inackorderingen slutet avtal, ansetts icke kunna prövas i den för barnavårdsmål stadgade ordning: *KÅ II 1934 s. 28.* På samma sätt blev svaret nekande på frågan, huruvida enskild persons yrkande att utbekomma förhöjd fosterlega är av beskaffenhet att prövas i den för barnavårdsmål stadgade ordning: *KÅ II 1944 s. 39.* Däremot ansåg KammarR, att det med hänsyn till vad i målet förekommit kunde antagas, att den enskilde — vilken enligt utackorderingskontraktet icke kunde anses hava åtagit sig att bekosta barnets sjukvård — vid beredandet av läkarvården och anskaffandet

av medicin åt barnet hade inträtt i fattigvårdssamhällets ställe.[214] KammarR ansåg därför barnavårdsnämnden skyldig att ersätta den enskildes utlägg för medicin och sjukvård.

Då ett för samhällsvård omhändertaget barn förändrar hemortsrätt, äger barnafostraren icke längre rätt till ersättning av den barnavårdsnämnd, som han har slutit avtalet med — och icke heller av den nya hemortskommunens barnavårdsnämnd, såvida icke nytt avtal har ingåtts med denna.[215]

I Tidskrift för barnavård och ungdomsskydd (TBU) 1939 s. 38 f har avtryckts en blankett, som avser barnavårdsnämnds kontrakt för utackordering av barn.[216] Den förmedlades genom Svenska fattigvårdsförbundet. Barnafostraren gör enligt nämnda formulär åtaganden i 17 specificerade punkter, medan barnavårdsnämnden binder sig i blott tre punkter.

Betecknande för avtalets *offentligrättsliga modifikationer* är den *vaga bundenheten för framtiden*. Barnafostraren förutsättes äga rätt att säga upp avtalet: han åtager sig att, därest han önskar lämna barnet ifrån sig, i god tid förut anmäla detta till barnavårdsnämnden samt om möjligt behålla barnet, till dess barnavårdsnämnden hunnit ordna för detsamma på annat sätt (15: o). Och barnavårdsnämnden förutsättes äga att närhelst, "av någon anledning", återtaga barnet (1: o). Barnafostraren tillförsäkras en fosterlön med visst årligt belopp, intill dess barnet fyllt visst antal år. Men det tillägges: "Skulle Barnavårdsnämnden av någon anledning återtaga barnet, upphör avtalet omedelbart att gälla; och är förty barnafostraren icke berättigad till fosterlön för tid efter det han lämnat barnet från sig" (1: o).

Numera har Kommunaktiebolaget, i samarbete med Svenska Socialvårdsförbundet, utgivit en reviderad blankett (nr 4051, år 1955), som bär rubriken: Avtal mellan barnafostrare och barnavårdsnämnd. Enligt denna blankett utbetalas fosterlönen månadsvis i efterskott med avtalad ersättning per månad fr. o. m. visst datum och *längst* t. o. m. visst annat datum. Under "villkor" åtager sig barnafostraren, bland 11 punkter, "att på barnavårdsnämndens anmodan omedelbart ut-

[214] Avgörandet är intressant ur den synpunkten, att KammarR för den offentliga rättens del erkände institutet negotiorum gestio. — Jfr *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt s. 559.

[215] Jfr situationen i KÅ II 1934 s. 28.

[216] Se *L. Barkman*, Utackordering i enskilda hem av omhändertagna barn. TBU 1939 s. 35 ff.

lämna barnet". Barnavårdsnämnden förbinder sig på 4 punkter, först och främst "att så länge barnafostraren uppfyller sina åligganden, utbetala ovan angivna fosterlön". Även de tre andra punkterna avse ekonomiska förpliktelser för barnavårdsnämnden.

Hos barnavårdsnämnden i Stockholm har utbildat sig den praxis, att nämnden numera icke upprättar skriftligt kontrakt med barnafostraren. Barnets fostran och vård överlämnas *tills vidare* till fosterföräldrarna mot den månatliga fosterlön, som barnavårdsnämnden enligt sina normer utbetalar till fosterföräldrar. Bl. a. har de senaste årens starkt sjunkande penningvärde gjort det svårt att mera långfristigt för framtiden fixera fosterlönen.

d.

*Avtal om enskildas ersättningsskyldighet enligt barnavårdslagen.*

Kommunen äger rätt att för kostnad för omhändertaget barn under 16 år uttaga viss ersättning av barnets fader, moder eller adoptant. Därom gäller i tillämpliga delar vad som stadgas i lagen om socialhjälp 36—38 §§ (BvL 68 § 2 mom.).

Om utgivandet av denna ersättningsskyldighet *bör* barnavårdsnämnden med den ersättningsskyldige träffa *avtal*. Ett sådant avtal skall slutas genom skriftlig, av två personer bevittnad handling (BvL 71 § 1 mom. 3 st.). Därigenom blir beloppet möjligt att indriva i den ordning, som lag 14 juni 1917 om införsel i avlöning, pension eller livränta stadgar, 20 §.[217] Ifall avtal icke kan komma till stånd, äger länsstyrelsen på talan av barnavårdsnämnden *ålägga* den ersättningsskyldige att å lämpliga tider utgiva bidrag, som avses i denna paragraf. I fråga om denna talan skall i tillämpliga delar gälla vad som stadgas i 39 § lagen om socialhjälp.

Innehållet i sådana avtal enligt BvL 71 § är betingat av ämnets utpräglat *sociala* natur. Vid bidragets bestämmande genom avtal bör hänsyn sålunda tagas, å ena sidan, till kostnaden för vården samt å andra sidan till den ersättningsskyldiges betalningsförmåga, varjämte

[217] Jfr NJA 1940 s. 10: Vid konkurrens i fråga om belopp, som genom införsel uttages för gäldande av barnuppfostringsbidrag, har barnavårdsnämnds anspråk på återbetalning av bidragsförskott, avseende den tid under vilken uppfostringsbidraget uttages, ansetts böra gå före anspråk på oguldna tidigare förfallna bidrag. Jfr även RÅ 1940 ref. 18.

tiderna för bidragets utgivande böra så lämpas, att utgivandet underlättas (BvL 71 § 1 mom. 2 st.).

Ämnets sociala natur framträder även i särskilt givna bestämmelser om rätt till *jämkning* av avtalet (2 mom.). Ifall således, efter det att avtal träffats eller bidraget har fastställts av länsstyrelsen, anledning yppas till jämkning i bidragets belopp eller tiderna för dess erläggande, *må* sådan jämkning efter *överenskommelse* mellan barnavårdsnämnden och den ersättningsskyldige äga rum. Skulle en dylik överenskommelse icke komma till stånd, må länsstyrelsen — *utan hinder av förut träffat avtal eller meddelat beslut* — kunna förordna om jämkning.

Vid kommunens talan mot ersättningsskyldig må anspråk på ersättning för socialhjälp av länsstyrelsen *icke bifallas,* om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller någon del därav kan antagas komma att sakna erforderliga medel till underhåll för sig och de sina eller eljest synnerliga skäl tala mot bifall till ersättningsanspråket (socialhjälpslagen 39 §).[218]

Då den ersättningsskyldige befinner sig i nämnda situation, må han på sociala grunder kunna anses få *frånträda* sitt avtal enligt BvL 71 § eller *återkalla* sin viljeförklaring att ingå ett sådant avtal.

Underhåll till barn utom äktenskap kan lagligen fortfarande ske genom utgivande av *engångsbelopp* (FB 7: 7). Ett *avtal* därom är dock icke bindande för den underhållsberättigade med mindre, än att avtalet har slutits genom skriftlig, av två personer bevittnad handling och *godkänts* av barnavårdsnämnden.

Socialhjälpslagen 36 § 2 st. stadgar, att kommunen icke må uttaga ersättning av fader eller moder till barn utom äktenskap, vilken enligt *avtal, som är bindande för barnet,* åtagit sig att till dess underhåll utgiva visst belopp en gång för alla.

*Andra avtal mellan enskilda* eliminera icke underhållsskyldigheten och ej heller kommunens rätt till ersättning. Den *offentliga* rätten bestämmer rättsverkan av dylika avtal mellan enskilda.

Härigenom uttryckes saken enklare än genom omskrivning med *ändamål*: lagreglernas ändamål är att tillgodose barns underhåll och kommuns rätt till ersättning, och det ändamålet kunna enskilda icke

[218] Jfr *Wahlberg—Engström—Wernlund,* Socialhjälpslagen. Stockholm 1957. — Enligt NJA 1932 s. 91 ägde fattigvårdsstyrelse att söka understödstagare i konkurs, oaktat fordringen ej hade blivit fastställd av KB.

disponera över. Eller genom omskrivning med *intresse*: lagbestämmelserna om enskildas underhållsskyldighet gentemot sina barn äro givna i barnens och kommunernas intresse eller till barnens och kommunernas fördel.

En moder till ett utom äktenskapet fött, minderårigt barn hade erkänt sig hava av barnets fader mottagit visst belopp till dess vård och uppfostran och förklarat sig pliktig att själv utan bidrag från barnets fader vårda och uppfostra barnet. Denna omständighet ansågs icke fritaga fadern från skyldighet att ersätta fattigvård, som sedermera lämnades barnet.[219]

En fader till barn utom äktenskap hade lämnat modern ett större belopp såsom bidrag till barnets underhåll en gång för alla — *utan att* föreskrifterna i 9 och 10 §§ av lagen om barn utom äktenskap hade iakttagits.[220] Modern påstod, att ifrågavarande belopp utgjorde ersättning för brutet äktenskapslöfte. HD ansåg, att frågan om den fadern åliggande skyldigheten att utgiva ytterligare erforderligt underhållsbidrag icke borde avgöras, förrän utredning skett, huruvida och i vilken omfattning engångsbidraget fortfarande funnes att tillgå för ändamålet, och om vad som därav återstode kunde tillförsäkras barnet i överensstämmelse med nämnda föreskrifter.[221]

[219] KÅ II 1926 s. 27.
[220] Motsvarande formkrav som i FB 7: 7.
[221] NJA 1924 s. 293. Jfr NJA 1921 s. 39.

## C.

## OFFENTLIGA ÄMBETEN OCH TJÄNSTER

Tjänstemannarätten undergår i vår tid en dynamisk utveckling, som har skärpt rättsmotsatser och skapat intressekonflikter.

På den offentliga sidan står sedan gammalt kravet på förvaltningens *ändamålsenliga organisation,* för att förvaltningen skall effektivt fungera i ett samhälle, som har påtagit sig allt fler sociala uppgifter. På samma sida ligger de offentliga subjektens strävan att hålla *löneutgifterna* inom en samhällsekonomisk ram, samtidigt som förvaltningsapparaten och tjänstemännens antal ständigt utökas.

På den motsatta sidan står sedan gammalt tjänstemännens krav på *individuell rättssäkerhet.* På samma sida gå tjänstemännens *lönesträvanden* ut på att åt sig vinna så stor andel som möjligt av nationalinkomsten och av den s. k. allmänna standardhöjningen. Tjänstemännens löne- och andra fackliga strävanden kanaliseras till fast organiserade riksförbund, exempelvis Läroverkslärarnas riksförbund och Sveriges juristförbund, med stödfonder och möjligheter att uttaxera avgifter av sina medlemmar. Arbetarnas fackliga organiserande har varit förebilden. Tjänstemännens fackliga riksförbund centraliseras under topporganisationer: LO för statstjänarkartellen, SACO, SR och TCO.

Ett *kollektivrättsligt* perspektiv har jag anlagt i min tidigare redogörelse för 1952 års överenskommelse om läroverkslärarnas lönegradsplacering.[222] Därvid har jag visat upp, hur överenskommelsen återverkade på tjänstemännens *individuella* rättsställning och främst gestaltade den enskildes *besvärsrätt* på ett sätt som aldrig tillförne. Om kollektiv tjänstemannarätt är vidare fråga, då tjänstemännens organisationer med staten eller kommunerna förhandla och sluta överenskommelser t. ex. om årliga lönetillägg. Enligt 1957 års löneförordning äger staten numera att *ensidigt* ändra tjänstemännens avlönings- och pensionsvillkor, men förhandlingar och överenskommelse avses skola föregå statens beslut.[223] Och i förvaltningsorganisatoriska ämnen kan

[222] Här s. 32 ff och Exkurs 2.
[223] Se ytterligare här s. 195 f.

överenskommelse med författningsstöd träffas mellan myndighet och personalorganisationer.[224]

Rättsvetenskapligt kan man bestämma ett tjänstemannabegrepp utifrån vad som i *straffrättsligt* och *disciplinärt* hänseende gäller för tjänstemännen.[225] [226] Men man kan också urskilja ett tjänstemannabegrepp på rent *ekonomiska* grunder.[225]

För tjänstemännens del inrymmer rättsmaterialet i författningar och praxis både *personrättsliga* och *förmögenhetsrättsliga* element — band som binda, en ställning som förpliktigar och åtnjuter skydd gentemot andra personer, arbetsprestationer som berättiga tjänstemännen till lön och pension. Utifrån dessa förutsättningar har jag funnit det rationellt att icke splittra detta ämnesområdes enhet.

I det följande skall jag belysa offentliga ämbeten och tjänster ur mitt avhandlingsämnes perspektiv: de enskildas *bindning* av sina viljeförklaringar, inbegripet *återkallelse* och *återtagande av återkallelse*.

Först skall lämnas en orientering över olika slags viljeförklaringar, som enskilda kunna avgiva till myndigheter.

Ifall ett justitieråd har uppnått sextio års ålder eller under minst femton år har innehaft justitieråds- eller regeringsrådsämbete, må han ej utan sitt *begivande* utses att tjänstgöra i lagrådet.[227] Denna bestämmelse tolkar jag så, att under beskrivna förutsättningar må ett justitieråd icke mot sin aktuella vilja utses att tjänstgöra i lagrådet. Då kan hävdas, att det formlösa samtycket kan *återkallas*, intill dess justitierådet har förordnats att tjänstgöra i lagrådet.

Samma argument kan drivas, då en tjänst tillsättes efter *anmälan*, medelst *kallelse* genom den utnämnande myndigheten eller eljest utan *föregående ansökning*.[228] I sådana fall kräves intet formbundet ansök-

[224] KCirk 13 okt. 1950 (nr 522) till statsmyndigheterna ang. samarbetsorgan inom den civila statsförvaltningen, mom. 1 och 9, samt Allmänna grunder, 9 §.
[225] Jfr *Waline*, a. a., 6 uppl. s. 323.
[226] Jfr *Adolphson*, Läroverkslärarnas rättsliga ställning. Tidning för Sveriges Läroverk 1957 nr 17 s. 418 f.
[227] Lagen den 26 maj 1909 om tjänstgöringen i Kungl. Maj:ts lagråd, 5 §.
[228] Om ett sådant tillsättningsförfarande se *Stig Jägerskiöld*, Svensk tjänstemannarätt. Del 1. Uppsala 1956. S. 477 ff. Enligt läroverksstadgan § 183 i dess lydelse enligt KK 1958: 335 må skolöverstyrelsen hos Kungl. Maj:t föreslå, att en i särskild grad skicklig och lämplig lärare — utan iakttagande av eljest gällande tillsättningsföreskrifter — kallas till ledig lektorstjänst vid läroverk, där lärarutbildning bedrives. Då skolöverstyrelsen avgiver ett sådant förslag, skall den till Kungl. Maj:t insända bl. a. ett av honom avgivet intyg, att han är villig att mottaga tjänsten.

ningsförfarande med fixerad ansökningstid, remitterande av handlingar samt tjänsteförslag, vilket tillsättningsförfarande även tager hänsyn till medsökande och är ägnat att draga ut på tiden. I stället kan och skall förordnandet eller utnämningen, då blott en kandidat kommer i fråga, ske omedelbart, sedan denne har givit sitt relevanta samtycke. Även gäller det här en särskilt kvalificerad tjänstgöring, vilken förutsätter en redan från början *fast inriktad vilja* på tjänstens tillgodoseende. Det är icke tjänligt för den offentlige arbetsgivaren eller det allmänna, att någon mot sitt återtagna samtycke förordnas eller utnämnes till generaldirektör, professor eller byråchef.

De enskildas relevanta viljeförklaringar i det av staten ingående reglerade tillsättningsförfarandet för offentliga ämbeten och tjänster — med bestämd ansökningstid och bestämda ansökningsformer, med remitterande till myndigheter för yttrande och tjänsteförslag — har jag i det följande sammanfört till en monografisk framställning.[229]

Enskilds viljeförklaring kan riktas på ett avgränsat och bestämt *förmögenhetsrättsligt* syfte. Ett exempel gives i vissa reservbefälskungörelser. KK 19 nov. 1943 (nr 815) ang. personal i arméns reserver (reservbefälskungörelse för armén), 29 § andra stycket, lyder, med kursivering av mig:

> Vad i denna paragraf — dvs. första stycket — stadgas skall icke gälla den, som vid avgången ur reserv genom *skriftlig, bevittnad och till statskontoret avgiven förklaring avstått från sin pensionsrätt.*[230]

Enligt det åberopade första stycket skall, med visst undantag, vad i värnpliktslagen stadgas om värnpliktiga i tillämpliga delar äga motsvarande giltighet från värnpliktstidens utgång intill utgången av det kalenderår, under vilket den reservanställde fyller 55 år. Den enskildes rättsgiltiga förklaring är *bindande* så, att förklaringen icke kan återkallas, sedan den en gång avgivits. Ifall man vill använda ett traditionellt begrepp, kan man här tala om *ensidig rättshandling* av enskild.[231]

Förmögenhetsrättslig innebörd har också viss *ansökan* enligt militär-

[229] Se här under 1., s. 148 ff.

[230] Likalydande bestämmelser finnas i reservbefälskungörelsen för marinen den 19 nov. 1943 (nr 816), 28 § andra stycket — i reservbefälskungörelsen för flygvapnet den 19 nov. 1943 (nr 817), 27 § andra stycket — och i KK 15 juni 1951 (nr 497) ang. väg- och vattenbyggnadskåren, 26 § andra stycket.

[231] Man jämföre den romerska rättens renuntiatio.

ersättningsförordningen den 2 juni 1950 (nr 261), 6 § 3 mom. sista stycket.[232] På tidigare anförd grund kan den *återkallas,* intill dess försäkringsrådet har fattat sitt beslut att bifalla ansökningen.

Stundom *åläggas* enskilda att lämna visst *biträde åt offentlig förvaltning.* Ehuru det här icke rör sig om individuella ämbeten eller tjänster, vill jag i denna orientering nämna lagen den 26 juni 1948 (nr 390) om skyldighet för näringsidkare m. fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap, 2 §; kursiveringar av mig:

> Medför biträde, som i 1 § sägs, för kommunal myndighet eller inrättning eller för *enskild näringsidkare* arbete av sådan beskaffenhet, att ersättning härför anses böra påfordras, och kan *överenskommelse* därom ej träffas med den myndighet, som påfordrat biträdet, skall frågan hänskjutas till enligt lagen om skiljemän den 14 juni 1929 (nr 145) tillsatt *skiljenämnd,* vilken äger avgöra, om ersättning skall utgå, ävensom bestämma ersättningens belopp.

Enligt värnpliktslagen den 30 dec. 1941 (nr 967), sådan 6 § lyder efter lagändring den 25 april 1952 (nr 173)[233] må uttagning för *officersutbildning* ske endast efter den värnpliktiges *medgivande.* Sådan uttagning sker vid inskrivningen eller därefter.

Uttagning för *underofficers- eller underbefälsutbildning* må ske *även utan* medgivande av den värnpliktige. a) Uttagning efter den värnpliktiges medgivande må ske vid inskrivningen eller därefter. b) Uttagning utan den värnpliktiges medgivande skall ske i samband med den värnpliktiges inskrivning. Dock må värnpliktig, vilken i egenskap av sjömanshusinskriven blivit utan personlig inställelse inskriven såsom värnpliktig och därvid tilldelats flottan, uttagas för underbefälsutbildning efter inskrivningen och senast i samband med inryckningen till tjänstgöring.

Denna *tvångsuttagning* av värnpliktiga för underofficers- och underbefälsutbildning infördes genom lagändring den 2 juni 1950 (nr 225). Den motiverades med att de värnpliktiga brukade "maska" under värnpliktstjänstgöringen för att undgå uttagning och därmed en förlängning av tjänstgöringstiden. Som en garanti för den enskildes rättssäkerhet vid tvångsuttagning infördes samtidigt möjlighet för honom att hos inskrivningsrådet anföra *besvär* över uttagningen.[234]

[232] Se här tidigare s. 58.
[233] KPr 1952: 177, ALU nr 31 s. 24 f och 32, Rskr nr 137.
[234] KPr 1950: 224, ALU nr 46 s. 22 ff och Rskr nr 340.

Ytterligare stadgar värnpliktslagen, 27 § C andra stycket, följande av intresse för ämnet, varvid kursivering har gjorts av mig:

> Värnpliktig vilken vid sjöbefälsskola avlagt sjökaptens- eller styrmansexamen och med godkända vitsord genomgått underofficersutbildning vid flottan, må efter *frivilligt åtagande* genomgå officersutbildning. Sådan värnpliktig är skyldig, att utöver den i föregående stycke angivna fortsatta tjänstgöringstiden, undergå utbildning till officer under nittio dagar.

Det är påfallande, att inom *försvaret,* särskilt det frivilliga, användas *kontrakt,* andra avtalsformer och *skriftliga åtaganden* för att entydigt binda medborgarna till befattningar, uppdrag och tjänstgöring. Ofta äro dessa senare av intermittent natur och kräva snabb inställelse. Spörsmål om de enskildas *bindning* genom dylika viljeförklaringar samt *återkallelse* skall jag behandla under ett särskilt avsnitt: 2. Anställande i offentlig tjänst genom kontrakt eller andra individualavtal än kollektivavtal eller efter enskilds eget åtagande.[235]

Ofta har det stadgats i nya avlönings- eller pensionsreglementen, att den nya författningen skall tillämpas å befattningshavare under den förutsättningen, att denne före viss tidpunkt till myndighet *gör viss anmälan* eller *underlåter att göra sådan.* Dessa viljeförklaringar skall jag redogöra för och analysera i ett särskilt avsnitt.[236]

### 1. Det tillsättningsförfarande, som staten har reglerat genom författningar, med bestämd ansökningstid och bestämt tjänsteförslag: återkallelse av ansökan, återkallelse av återkallelse.

En fri och rättsgiltig viljeförklaring skall den enskilde ha givit, för att han skall kunna utnämnas eller väljas till en offentlig tjänst — såvida icke, undantagsvis, lagen stadgar plikt att mottaga tjänsten, befattningen eller uppdraget.

Då fråga blir om *återkallelse* av enskildas ansökningar till offentliga befattningar, intaga några grupper av tjänster en särställning.

En dylik specialreglering har sin grund i att tjänsten tillsättes i *decentraliserad* ordning: lokal förvaltning, kommunal eller kyrklig självstyrelse.

[235] Här s. 179 ff.
[236] Här under 3., s. 194 ff.

Vid ett decentraliserat tillsättningsförfarande gäller det att bemästra eller *administrera* de praktiska svårigheter, som uppstå, ifall en sökande blir vald till två eller flera samtidigt sökta tjänster. Det kan gälla att tillgodose den kommunala självstyrelsens princip i så måtto, att kommunala organ skola äga att utöva sin författningsenliga valrätt: att välja inom ramen av ett fullständigt tjänsteförslag, vilket upptager tre behöriga sökande. En ansökningsspärr kan ha anordnats.[237] Indigenatsrätt kan gälla, en företrädesrätt för "stiftets barn", dvs. för dem som fötts inom stiftet eller utbildats vid dess gymnasium.[238] Från indigenatsrätten leder stiftsbandet sitt ursprung: en *ansökningsspärr*. Indigenatsrätten tillämpades i Sverige sedan 1600-talet. Enligt "jus indigenatus" ägde en prästman i allmänhet icke rätt att söka anställning och befordran annorstädes än inom det stift, där han var född. Den fullt utbildade indigenatsrätten har sitt ursprung i det nära sambandet mellan stiftsstyrelserna och stiftsstädernas gymnasier och i den alltför stora tillströmningen till prästbanan under 1600-talet.[239]

Förbud mot att sökande avsäger sig förslag, på vilket han har uppförts, kan gälla. Menighet skall nämligen beredas möjlighet att välja på grundval av ett fullständigt tremannaförslag, och prov skola avläggas för tjänsten.[240]

[237] K. M:ts förnyade stadga den 26 sept. 1921 (nr 604) ang. folkundervisningen i riket, § 19 mom. 4 första stycket; enligt KK 1936: 305.

[238] Man jämföre prästerskapets privilegier av år 1723, § 21; bestämmelsen upphävdes genom KF 4 nov. 1876 (nr 45 s. 3). — Indigenatsrätt gällde även för lärare vid lärdomsskolor och gymnasier; efter 1844—45 års riksdags beslut om skolreformer förordnade Kungl. Maj:t i cirkuläret den 6 juli 1849, bl. a., att indigenatsrätten borde upphävas. Se *Sixten Samuelsson*, Högre allmänna läroverket i Uppsala. En gammal skolas öden från 1200-talet till våra dagar. Uppsala 1952. S. 387.

[239] Betänkande avgivet av 1950 års prästvalskommitté: SOU 1956: 30 s. 45 ff.

[240] Skälen för en ansökningsspärr angivas i Circulaire till Consistorierne i Riket den 15 Junii 1833: med stadgande mot samtidigt sökande af flere lediga klockare- eller organistbeställningar. Konsistoriet i Växjö hade nämligen hos Kungl. Maj:t anfört olägenheterna därav, att sökande till lediga klockarebeställningar samtidigt anmälde sig till flera sådana, och efter att ha erhållit en befattning undandrogo sig att avlägga prov till de övriga. Då rätten att söka klockarbefattningar sträckte sig till hela riket, betogs prästerskapet inom varje stift möjligheten att kontrollera, huruvida någon samtidigt avgivit dylika ansökningar. "Af sådan anledning, och då den anmärkta oordningen antingen skulle inskränka de wäljandes röstgifning inom ett mindre antal profwande, än Författningarne utsätta, eller rubba laga kraft wunna förslag, samt föranleda hinder, dröjsmål och twister, i hänseende till sysslornas återbesättande", hade Kungl. Maj:t utfärdat förbudet. Detta sanktionerades av obehörighet till envar av de tjänster, till vilka sökanden befunnes samtidigt innehava förslag. — Biskop i Växjö var då Esaias Tegnér. Hur han själv hade försökt att förvärva tjänster belyses något här s. 158 not 272.

Men även andra spärrar än ansökningsspärr kunna finnas i lagstiftning och praxis: *förslagsspärr, transportspärr* och *litis pendens*-spärr. Sådana bestämmelser diskvalificera sökande, som redan uppförts på annat förslag, eller som ännu ej under viss tid har innehaft motsvarande ordinarie tjänst, eller som över annat förslag har anfört besvär, vilka fortfarande äro anhängiga.

Sådana spärrar härröra från den offentliga förvaltningens behov. De ha varit en nagel i ögat på de kategorier av tjänstemän, för vilka spärrarna gällt.

Med eller utan författningsstöd ha sökande strävat att undgå spärrarnas diskvalificerande bestämmelser — genom att sökanden *återkallar ansökning* till annan tjänst, genom att han *begär att få avgå från* annat *förslag,* ja t. o. m. genom att han *begär avsked* från innehavd ordinarie tjänst.

Utvecklingen har på detta område gått *från* en ansökningsspärr, som diskvalificerade till samtliga samtidigt sökta tjänster,[241] *till* konkurrensbestämmelser som skola förhindra, att en sökande utses till flera samtidigt sökta tjänster, och som skola lösa den situation, vilken i sådant fall uppkommer.[242] I nyaste lagstiftning har sökanden ålagts skyldighet att hålla myndighet underrättad om samtliga tjänster, som sökanden har anmält sig till.[243]

Numera finnes i författningsväg blott den *specialregleringen,* att sökandes rätt att avgå från förslag inskränkes, då fråga är om *kyrkomusikertjänster* och vissa ordinarie *prästerliga* tjänster.

a.

*Kyrkomusikertjänster.*

För kyrkomusikerverksamheten inom de territoriella församlingarna i riket, enligt lagen den 27 juni 1947 (nr 275) om kyrkomusiker, skola rikets stift vara indelade i kyrkomusikerdistrikt. I varje sådant distrikt skall finnas en *organist-* eller *kantorstjänst.* Under särskilda förutsättningar må det räcka med att en *orgelspelare* anställes. Organisttjänst

[241] 1921 års folkskolestadga i den lydelse, som § 19 mom. 4 även efter ändring genom KK 1936: 305 hade intill den 1 okt. 1946 (KK 1946: 567).
[242] FolkskSt § 19 mom. 4 första och andra styckena (KK 1946: 567). Man jämföre en kvarleva i gällande kyrkomusikerstadga, här s. 151.
[243] 1958 års allmänna skolstadga (SFS nr 387), 5 kap. 12 §. — 1958 års prästvalsstadga (nr 261), 10 §.

är en självständig kyrkomusikalisk tjänst. Kantorstjänst är en tjänst som kyrkomusiker och folk- eller småskollärare (skolkantorstjänst) eller en självständig kyrkomusikalisk tjänst (kyrkokantorstjänst).[244]

För min framställning intresserar frågan om sökandes möjlighet att *återkalla*. Bestämmelser i detta ämne finnas i kap. 4, som handlar om tillsättning av kyrkomusikertjänst (28—39 §§).

aa. Till organisttjänst upprättar domkapitel förslag å tre behöriga sökande, som domkapitlet finner i angiven ordning böra främst komma i åtanke till tjänsten (30 § 3 mom.). Om *återkallelse* gives därefter följande stränga bestämmelse, så vitt gäller den sökande, som uppförts på *förslag*:

> På förslag uppförd sökande äger icke återkalla sin ansökan utan domkapitlets medgivande. Sådant medgivande må lämnas endast om särskilda skäl därtill äro.

Någon ansökningsspärr finnes ej för sökande till kyrkomusikertjänster — såsom tidigare varit fallet för sökande till klockar-, organist- och kantorsbefattningar.[245] Men eftersom tillsättningen fortfarande sker i decentraliserad ordning, har i stället av förvaltningsskäl givits följande *konkurrensbestämmelse*:

> Den som genom lagakraftägande beslut utsetts till innehavare av organisttjänst, skall anses obehörig till annan sådan tjänst, som han sökt före tillsättningen. Han skall omedelbart underrätta vederbörande kyrkoråd om tillsättningen.

Ifall en sökande, som uppförts på förslag, har medgivits att avgå från förslaget, ifall han har avlidit eller blivit obehörig, skall domkapitlet på förslaget uppföra annan behörig sökande, som på förfrågan förklarat sig villig *vidhålla* sin ansökan. Kyrkorådet kan i yttrande till domkapitlet förklara sig nöjt med ett förslag, som upptager blott en eller två sökande. Och skall efter besvär ett nytt förslag upprättas, må på förslaget uppföras sådan sökande, som på förfrågan *skriftligen* har förklarat sig *vidhålla* sin ansökan (31 § 2 mom.).

Senast inom en månad från det förslaget har vunnit laga kraft skall kyrkorådet förrätta valet av organist (32 §).

[244] Se KK 30 maj 1958 (nr 369) om ändring i kyrkomusikerstadgan den 2 juni 1950 (nr 375), 1 § om kyrkomusikerdistrikt, 2 § om kyrkomusikertjänster. — Jfr KPr 1958: 102, SU nr 73, Rskr nr 197.

[245] Se här s. 149 not 240.

bba. *Skolkantorstjänst* tillsättes i samma ordning som folk- eller småskollärartjänst, dock med vissa modifikationer vilka angivas i 37 §.

*Förslag* till skolkantorstjänst upprättas av en särskild nämnd, som består av sex personer: tre utses av kyrkorådet och tre av skolstyrelsen. Över nämndens förslag må besvär ej anföras. Om *återkallelse* säges intet. Därför gäller om återkallelse allmänna skolstadgans bestämmelse i 5 kap. 13 §.[246]

Skolkantor tillsättes av länsskolnämnden efter samråd med domkapitlet.

bbb. Beträffande *kyrkokantorstjänst* skola bestämmelserna i 28—34 §§ om tillsättning av organisttjänst äga motsvarande tillämpning. I min framställning hänvisas till aa.

cc. Ligger en avtalskonstruktion bakom sökandes bundenhet?

Då således ansökan till kyrkomusikertjänster fortfarande binder sökande, som uppförts på tremannaförslag — liksom, tidigare, sökande till klockar-, kantors- och organistbefattningar i ännu högre grad varit bundna av sin ansökning — beror *icke* och har sökandes bundenhet *icke* berott på någon avtalskonstruktion. Sökandes bundenhet vid sin ansökning har sin grund i de *ändamål* eller *syften,* som ligga bakom författningsbestämmelserna och som jag tidigare redogjort för: tillsättningsförfarandet inbegriper menighetsval eller kommunal och kyrklig självstyrelse samt har omfattat provs avläggande för tjänsten.

dd. Emellertid föreligga *i andra hänseenden* för dessa kyrkomusikertjänster samt, tidigare, för organist-, kantors- och klockarbefattningar *avtalskonstruktioner.*[247]

b.

*Domprost-, kyrkoherde- och komministertjänster.*

Då domprost-, kyrkoherde- och komministertjänster skola tillsättas, gäller från den 1 juli 1958 en ny lagstiftning: lagen den 25 okt. 1957 (nr 577) om prästval,[248] KSt 23 maj 1958 (nr 261) om prästval och KK 23 maj 1958 (nr 336) med särskilda bestämmelser om tidsbegränsad stiftsbundenhet för präst.

[246] Se här s. 161.

[247] Avtalskonstruktioner i dessa hänseenden ha tidigare diskuterats här s. 51 ff.

[248] KPr 1957: 152, FLU nr 34, Rskr nr 328. — Kskr 1957: 29, SäU nr 4. — SOU 1956: 30 innehåller betänkande, som 1950 års prästvalskommitté avgivit. — Prästvalslagstiftningen har den konstitutionella karaktären av kyrkolag: RF § 30.

Enligt den nya prästvalslagen skola kyrkoherdar och komministrar fortfarande i flertalet fall utses genom direkta val av pastoratsmenigheten. Avvägningen mellan å ena sidan menighetens inflytande och å andra sidan myndighets inflytande genom Kungl. Maj:t och domkapitel har förskjutits något. Prästernas intresse av en rättvis befordran efter förtjänst och skicklighet skall nämligen tillgodoses bättre än förut. Tredjegångstillsättning — dvs. utan val — har således införts beträffande komministertjänst;[249] för kyrkoherdetjänst gäller tredjegångstillsättning alltjämt.[250] Det har blivit möjligt att tillsätta ordinarie prästtjänst inom församlingarna i den nya ordningen, att Konungen dit förflyttar präst, som redan innehar sådan tjänst i samma eller högre tjänstegrad.[251] Det s. k. stiftsbandet[252] har upphävts. Emellertid gäller fortfarande en tidsbegränsad stiftsbundenhet. Under de fem första åren, efter det prästen inträtt i prästerlig verksamhet, skall han som regel icke få söka prästtjänst inom annat stift.[253] Prov med predikan och altartjänst ingår fortfarande som ett normalt led i de tillsättningar, som föregås av val. Emellertid kan sökande i sin ansökan förklara, att han avstår från sådant prov.[254]

Frågor om *återkallelse av ansökning,* inbegripet rätten att *frånträda förslag,* intressera för mitt ämne. *Spärranordningar* och *konkurrensbestämmelser* intressera likaså, eftersom de ofta föranleda sökande att återkalla och rentav bygga på den förutsättningen, att sökande äger att återkalla.

Enligt den nya lagstiftningen äro prästerna icke förbjudna att *samtidigt söka* flera tjänster. Och något förbud har icke heller givits för präst att *samtidigt kvarstå* såsom sökande till flera tjänster, vilka skola få sina innehavare genom tredjegångstillsättning.[255] Sålunda kan han under hela tillsättningsförfarandet samtidigt stå kvar som sökande till flera tjänster, vilka utan val tillsättas av dels Kungl. Maj:t, dels domkapitlen. Därför föreligger den risken, att vid tredjegångstillsätt-

[249] Prästvalslagen 5 §.
[250] Prästvalslagen 4 §.
[251] Ibidem 4 och 5 §§.
[252] Se tidigare här s. 149.
[253] Prästvalslagen 10 §. — KK 1958: 336 med särskilda bestämmelser om tidsbegränsad stiftsbundenhet för präst.
[254] Prästvalslagen 20 §.
[255] Jfr KPr 1957: 152 s. 103.

ning en sökande kan utnämnas till innehavare av flera tjänster.[256]

Då en präst samtidigt söker flera tjänster, kunna dessa ligga i skilda stift. Utnämningen kan ske dels *centralt* av Kungl. Maj:t,[257] dels *decentraliserat* av domkapitlen.[258] Tillsättningsförfarandet kan vara olika: tillsättningen kan ske än efter *menighetsval,*[259] än efter *kallelse* före val till domprost- eller kyrkoherdetjänst,[260] än *utan val,*[261] än efter *besvär.*[262]

Ett tillsättningssystem, som fotas på *provs avläggande* och på *menighetsval,* kräver två praktiska anordningar:

aa. att sökande till viss tjänst i regel kvarstår som sökande, ända tills valet har förrättats;

bb. att sökande ej samtidigt får innehava förslagsrum till flera tjänster.[263]

Om man blickar över *hela* fältet, skall lagstiftningen om tillsättning av ordinarie prästtjänster i pastoraten fylla bl. a. dessa *ändamål*:

[256] I prop:s förslag till prästvalslag upptogs i 37 § denna bestämmelse: Är präst samtidigt sökande till flera vid tredjegångstillsättning lediga tjänster och blir han utnämnd till innehavare av mer än en av dessa, förordnar Konungen, vilken utnämning som skall gälla. Se prop. s. 123.
Prästvalskommittén hade i sitt lagförslag under 36 § upptagit en annan regel: Om präst genom tredjegångstillsättning blir utnämnd till innehavare av flera tjänster, skall den utnämning gälla, som skett tidigast. Har präst samma dag utnämnts till flera tjänster, skall han äga att själv välja mellan dem. Se prop. s. 111.
I specialmotivering till lagförslaget yttrar departementschefen under 37 §, prop. s. 112:
Det torde vara klokt att icke lämna de av kommittén åsyftade situationerna helt oreglerade. Ty även om man genom att föreskriva skyldighet för domkapitlet att i vissa fall underrätta om meddelade utnämningsbeslut och för präst att underrätta om samtliga ansökningar och om vunnen befordran, kan man icke utesluta att präst, som sökt flera tjänster, kan bli utnämnd till innehavare av mer än en. De situationer, som härvid äro tänkbara, visar dock så många variationer, att det torde vara befogat att för samtliga ge allenast den gemensamma regeln, att Kungl. Maj:t avgör vilken utnämning som skall gälla. Uppenbarligen bör härvid tagas hänsyn till prästens önskemål. Anmärkas må vidare, att med Kungl. Maj:ts beslut kan behöva anstå, till dess det visat sig, huruvida av domkapitel gjord utnämning vunnit laga kraft.
Vid sin granskning av stadgandet under 37 § i prop:s förslag fann lagrådet, att stadgandet endast ofullständigt reglerar tänkbara konkurrenssituationer och att det utan olägenhet torde kunna utgå. Så har också skett i den slutligen utfärdade prästvalslagen.

[257] Prästvalslagen 3 och 4 §§ samt förflyttning enligt 5 §.
[258] Ibidem 4 och 5 §§.
[259] Ibidem 2, 13—31 §§.
[260] Ibidem 23—27 §§.
[261] Ibidem 3—5, 32—39 §§.
[262] Ibidem 40—42 §§.
[263] KPr 1957: 152 s. 102.

cc. Den röstberättigade menigheten skall kunna utöva valrätten på grundval av ett fullständigt förslag, som i princip upptager domkapitlets förslag på tre behöriga sökande.[264] Man jämföre ovan under aa och bb.

dd. Det gäller att förhindra, att en sökande utses till innehavare av mer än en av de flera befattningar, som han samtidigt kan ha sökt. Man jämföre ovan under bb.

ee. Det gäller även att förhindra, att en valprocedur äger rum men senare visar sig ha skett utan att förverkliga procedurens ändamål. Man jämföre under aa och bb.

På vilka sätt har lagstiftningen sökt tillgodose dessa krav och ändamål?

1. En omfattande underrättelseplikt har ålagts sökande.
2. En vidsträckt förslagsspärr har anordnats.
3. Visst förbud mot att frånträda förslag, som skall upprättas före val, gäller.

1. För att det i görligaste mån skall förhindras, att en sökande samtidigt kommer att stå på mer än ett förslag, och att han kommer att utses till innehavare av mer än en av flera samtidigt sökta tjänster, har ålagts sökande en skyldighet att *underrätta* vederbörande domkapitel om de prästtjänster, som han sökt och kan komma att utses till.

Enligt prästvalsstadgan, 10 § första stycket, skall nämligen prästen i sin ansökan uppgiva, huruvida han vid tiden för ansökningens ingivande

a) är uppförd å förslag till tjänst, vilken skall tillsättas efter val, eller
b) sökt tjänst, till vilken förslag ännu ej upprättats, eller
c) antagit kallelse till tjänst eller
d) sökt tjänst, vilken skall tillsättas utan val.

Och även efter ansökningens ingivande åligger det prästmannen att underrätta vederbörande domkapitel.

Skulle nämligen sökanden — sedan ansökningen ingivits men innan förslag till den sökta tjänsten upprättats eller, då fråga är om tillsättning utan val, tjänsten tillsatts —

a) bliva uppförd å förslag till annan tjänst eller
b) antaga kallelse eller
c) söka annan tjänst, som skall tillsättas utan val,

[264] Prästvalslagen 14 §.

då skall han ofördröjligen härom underrätta det domkapitel, varunder förstnämnda tjänst lyder (10 § andra stycket).

Det stadgas ingen påföljd för en sökande, som brister i denna underrättelseplikt.

2. I prästvalslagen givas många bestämmelser, som inskränka sökandes behörighet till dessa prästtjänster (6—11 §§). Sålunda gäller följande *förslagsspärr* enligt 8 §:

Ej må på förslag uppföras

a) den som står på eller vid ansökningstidens utgång stod på förslag till annan prästerlig tjänst eller som över sådant förslag anfört besvär, vilka äro eller vid nämnda tidpunkt voro oavgjorda;

b) den som är eller vid ansökningstidens utgång var sökande till kyrkoherde- eller komministertjänst, vilken skall tillsättas utan val.

I fråga om präst, som kallats av de röstberättigade, skall första stycket äga tillämpning, om prästen, när han kallades, stod på förslag eller anfört besvär som avses under a) eller, när han antog kallelse, var sökande till tjänst som under b) sägs.

När kyrkoherde- eller komministertjänst skall tillsättas utan val och fråga ej är om tillsättningen genom förflyttning, må icke ifrågakomma präst, som vid ansökningstidens utgång stod på förslag till annan prästerlig tjänst eller som över sådant förslag anfört besvär, vilka vid nämnda tidpunkt voro oavgjorda.

I propositionens specialmotivering till lagförslagets 8 § lämnas följande kommentar:[265]

Stadgandena i första och andra styckena förhindra till en början i likhet med 5 § i PVL (lagen den 7 dec. 1934 nr 573 om tillsättning av prästerliga tjänster) att en präst kommer att samtidigt stå på förslag till flera tjänster, som skola tillsättas efter val. Vidare regleras i första och andra styckena den situationen att präst, som sökt en tjänst, vilken skall tillsättas genom tredjegångstillsättning, därefter önskar söka eller antaga kallelse till en tjänst, som skall tillsättas efter val. För att bli behörig att uppföras på förslag till sistnämnda tjänst, måste han *återkalla sin ansökning*[266] till den förstnämnda tjänsten. Situationen i tredje stycket är den omvända: förslagsrum till tjänst, som skall tillsättas efter val, hindrar att präst får komma ifråga till tjänst, som skall tillsättas genom tredjegångstillsättning. *Syftet*[266] med samtliga dessa bestämmelser är att så vitt möjligt *minska risken*[266] för att en valprocedur förlöper men senare visar sig ha varit meningslös.[267]

[265] KPr 1957: 152 s. 103.
[266] Kurs. av mig.
[267] Man jämföre lagrådets granskning av prop:s förslag under 8 § och Kungl. Maj:ts beslut efter förnyat övervägande. Prop. s. 141 resp. 144.

Bestämmelserna i prästvalslagens 8 §, vilka för många fall diskvalificera en sökande, överensstämma således nära med de fall, för vilka en sökande har underrättelseplikt enligt prästvalsstadgans 10 §.

Ifall nu en sökande icke har fullgjort sin *underrättelseplikt* och ifall han mot bestämmelserna om *förslagsspärr* likväl har uppförts på förslag, kunna besvär[268] anföras. Över beslut om förslag må enligt prästvalslagen 42 § tredje stycket besvär anföras endast av sökande. Just medsökandes besvärsrätt är ägnad att förekomma, att en obehörig konkurrent opåtalt får förbliva på förslag och slutligen utnämnes.

Enligt 18 § prästvalslagen gäller, att ifall präst, som uppförts på förslag, före valet har blivit obehörig till tjänsten, skall domkapitlet skilja honom från förslaget.

3. Utifrån dessa bestämmelser om vad som enligt 8 § prästvalslagen gör sökande obehörig att uppföras på förslag, äger sökande intresse av att *återkalla* sin ansökning till annan tjänst.[269]

Då prästtjänst skall tillsättas *efter val*, gäller emellertid för sökande följande begränsning av rätten att återkalla, prästvalslagen 17 §:

> Präst, som uppförts på förslag, må ej frånträda detta före valet, utan så är att han erhållit annan befattning.
>
> Efter valet må präst, som ej erhållit högsta röstetalet, frånträda förslaget.

I övrigt avses en oinskränkt rätt för sökande att återkalla sin ansökning. Sökandes önskemål att för sin del välja lämplig tjänst bland flera samtidigt sökta ha beaktats såväl av *prästvalskommittén* som i *departementschefens* specialmotivering till lagförslagets 17 §.[270]

Att vederbörande erhållit en *icke-prästerlig* tjänst torde kunna åberopas för sökandes rätt att frånträda förslag enligt 17 § första stycket. Något intresse finnes nämligen icke att binda en präst vid ett förslagsrum för det fallet, att hans förhållanden ha ändrats så, att han, i händelse av utnämning, otvivelaktigt aldrig kommer att tillträda prästtjänsten. Befrielse från förslagsrum enligt 17 § andra stycket vinnes genom en *anmälan*[271] — ej först genom bifall till en härom gjord ansökan.

En *modern inställning* manifesteras i förarbetena till 1957 års präst-

[268] Prästvalslagen 40—42 §§.
[269] Se här tidigare s. 156.
[270] KPr 1957: 152 s. 106 f.
[271] Kurs här.

valslag, nämligen att *presumtionen är för sökandens* rätt att återkalla — *såvida icke motsatsen stadgas,* såsom i 17 §. Sålunda refererade departementschefen i sin specialmotivering, vad prästvalskommittén hade anfört: Någon bestämmelse om att ansökning får återkallas intill tidpunkten för förslagets upprättande kräves icke; en dylik rätt föreligger självfallet om ej motsatsen stadgas.

Då lagförslaget framlades, gällde följande stränga bestämmelse i KK 7 dec. 1934 (nr 574) med vissa föreskrifter ang. vad som bör iakttagas vid ledighet i prästerlig tjänst samt ansökning till sådan tjänst, 5 §: Ansökning må väl före men icke efter ansökningstidens utgång återkallas av sökanden eller hans med behörig fullmakt för återkallandet försedda ombud.[272]

I några remissvar hade yrkats, att präst bundenhet alltjämt skulle

[272] Ur prästtillsättningens rättshistoria intresserar och upplyser det faktum, att Karl XIV Johan fann sig nödsakad att utfärda en författning mot prästernas missbruk av återkallelse. Circulaire, angående fullmagter till ansökningars ingifwande om ecclesiastika sysslor (SFS 1832: 58).
Som Wi inhemtat, huruledes sökande till lediga prestlägenheter befullmägtigat andre medsökande, att sina ansökningar till samma beställningar inlemna, med fullmägtigen tillerkänd rättighet, att, om han så för godt funne, berörde ansökningar å fataliedagen återtaga: Alltså, och då ett dylikt förfarande synes röja olofliga afsigter och beräkningar, att låta ombudet till fördel eller skada för någon sökande, werka på förslagets upprättande, hafwe Wi, till förekommande af sådana tillställningars framgång, funnit nödigt härmed i nåder stadga och förordna: att sökande till ecclesiastika sysslor icke må, för någon af sina medsökande, tillika wara ombud att hans ansökning ingifwa eller återtaga; äfwensom att fullmagter, för andra personer, till dylika ansökningars inlemnande, ej må för gällande anses, om rättighet, att dessa återtaga eller återkalla, blifwit ombudet tillagd.
Att denna författningsbestämmelse var motiverad, inse vi, om vi taga del av t. ex. bröderna Elof och Esaias Tegnérs spekulationer och åtgöranden för att jämna vägen för Esaias' karriär. Se *J. Agrell,* Nyinrättade professurer inom filosofiska fakulteten i Lund under 1800-talets första hälft. Akad. avh. Lund 1949.
Esaias hade sökt professuren i praktisk filosofi ("moral") i Lund. Under befordringsstriderna skrev Elof — lektor i vältalighet och poesi vid gymnasiet i Karlstad — den 13 dec. 1807 till brodern om dennes farligaste medtävlare Cederschiöld: "Kan då ej Cederschöld förmås, at (förstås, för contanter) afstå sin påstådda rätt åt dig, i fall ej Weibull söker? Han har ju genast 120 T:r stridt i Wexiö, då han knapt inom tio år kan få så mycket i Lund. Tänk på den saken, och gör alt hvad Du kan." (Agrell s. 220.) Bröderna Tegnérs spel misslyckades emellertid. Esaias fick andra förslagsrummet, men Cederschiöld erhöll det första och utnämndes till professuren.
År 1804 hade det gällt ett lektorat vid gymnasiet i Karlstad. Resultatet av överläggningar mellan de båda bröderna blev, att Esaias icke sökte lektoratet, sedan försök att få medsökande att avstå hade misslyckats. (A. a. s. 207.)
Om Esaias' möjligheter att få ett annat lektorat i Karlstad yttrade Elof i brev den 21 okt. 1804 bl. a.: Adjunkten Åberg vore då farligare, men han kanske kunde bli professor i fysik i Lund, och i värsta fall finge man söka köpa honom. (A. a. s. 209.)

inträda, då ansökningstiden utgick. Därigenom skulle förhindras, dels att en präst genom en taktisk, ej allvarligt menad ansökning kunde gynna viss annan prästs intressen, dels att en sökande skulle kunna bli utsatt för en otillbörlig påverkan att återkalla sin ansökning.[273] [274] Även sedan departementschefen hade beaktat, att dylika förfaranden bliva möjliga, fann han det dock för prästerna vara värdefullt, att sökandes bundenhet genom den nya lagstiftningen *minskades till minsta möjliga,* såsom avsågs med prästvalslagens 17 §.

4. För prästerliga tjänster gäller ytterligare en spärr, nämligen *transportspärr* enligt prästvalslagen 11 §:

> Domprost eller kyrkoherde, som ej under minst fem år innehaft den tjänst till vilken han senast blivit utnämnd, må ej utan Konungens tillstånd på grund av egen ansökan komma i fråga till annan tjänst.
>
> Vad i första stycket sägs skall även gälla komminister, när fråga är om tillsättning av tjänst i annat pastorat. Minsta tiden skall dock vara tre år.[275]

c.

*Lärartillsättning enligt 1958 års allmänna skolstadga.*[276]

Från den 1 juli 1958 gäller en allmän skolstadga.[277] På grundval av skolstyrelselagen den 21 dec. 1956 (nr 614) meddelas i denna stadga allmänna föreskrifter om ledningen och förvaltningen av skolväsendet i rikets kommuner. Stadgan avser icke blott obligatoriska skolor utan även *icke-obligatoriska,* nämligen även högre kommunala skolor, allmänna läroverk, statliga och kommunala allmänna gymnasier, kommunala yrkesskolor och kommunala handelsgymnasier.

Kap. 5 bestämmer om tillsättning av ordinarie lärare. Tjänst som lektor vid skola med allmänt gymnasium tillsättes — såsom tidigare — av Kungl. Maj:t, sedan skolöverstyrelsen givit förslag. Vid allmänt läroverk, där egentlig lärarkurs ("provår") är anordnad, samt vid

[273] Se föreg. sida!
[274] Om "taktisk" återkallelse se även här s. 176 f.
[275] En kyrkoherde eller komminister, som sökt annan lika tjänst och icke i tid återkallat, råkar ut för denna transportspärr, om han åter söker sin förra tjänst. Se Svenska Dagbladet A-uppl. den 24 juli 1960 s. 2 sp. 7.
[276] Allmän skolstadga den 23 maj 1958 (nr 387).
[277] Om förarbetena till de genomgripande skolorganisatoriska reformer, som trätt i kraft från den 1 juli 1958, se KPr 1956: 182, KSU nr 1, Rskr nr 420. Vidare KPr 1957: 61, SU nr 97, Rskr nr 253 samt KPr 1957: 183, SU nr 178 och Rskr nr 390.

skola, som enligt Kungl. Maj:ts beslut samverkar med lärarhögskola, tillsättes annan ordinarie lärartjänst än lektorstjänst av skolöverstyrelsen efter förslag av skolstyrelsen. Skolkantor tillsättes enligt kyrkomusikerstadgan.[278] Övriga ordinarie lärartjänster — alltså den största gruppen, som består av folk- och småskollärare, adjunkter och ämneslärare — tillsättas av länsskolnämnden, ett nyinrättat regionalt organ.[279] Dessförinnan skall kommunens skolstyrelse ha givit ett *motiverat förord* för en av de sökande eller förordat flera sökande i den ordning, som styrelsen anser dem böra komma i fråga till tjänsten. Urvalet bland de sökande skall göras *objektivt*. Befordringsgrunderna bestämmas noggrant i 5 kap. 5 § 1 mom., och skolöverstyrelsen har utarbetat detaljerade anvisningar för en poängmässig meritvärdering. Skolstyrelsens förord kan på materiella grunder ej göras till föremål för besvär. Över länsskolnämndens beslut kunna besvär anföras hos Kungl. Maj:t av såväl sökande som skolstyrelsen. Lärare äger rätt att samtidigt söka flera ledigförklarade tjänster — utan någon begränsning till viss del av riket.[280]

1. En nyhet är *sökandens underrättelseplikt*. Eftersom de flesta ordinarie lärartjänster tillsättas i *decentraliserad* ordning och ingen ansökningsspärr gäller, kan en lärare komma att utses till flera samtidigt sökta tjänster. I allmänna skolstadgan finnas inga konkurrensbestämmelser såsom tidigare i folkskolestadgan. I stället har följande underrättelseplikt ålagts sökande, 5 kap. 12 §:

> Den som samtidigt är sökande till flera tjänster skall, inom två veckor från det ansökningstiden utgick för den sist sökta tjänsten, till den eller de myndigheter, som ha att tillsätta tjänsterna, eller, i fråga om tjänst som tillsättes av Kungl. Maj:t, till skolöverstyrelsen skriftligen anmäla, vilka tjänster han sökt och i vilken ordning han önskar ifrågakomma till dessa.[281]

Stadgan nämner ingen påföljd för den sökande, som försummar sin underrättelseplikt enligt 5: 12.

[278] Se här s. 152.

[279] Se KK 21 dec. 1956 (nr 616) om inrättande av länsskolnämnder. KInstr 23 maj 1958 (nr 279) för länsskolnämnderna. KK 23 maj 1958 (nr 280) om överflyttande å länsskolnämnd av de uppgifter, som tillkomma folkskolinspektör. — Länsskolnämnderna ha såsom en ny mellaninstans inom skolväsendet trätt i domkapitlens ställe. Se KPr 1956: 182 s. 1 f och 153 ff.

[280] I KPr 1957: 61 ha uppdragits de riktlinjer för den enhetliga lärartillsättning, som slutligen utformats i allmän skolstadga.

[281] En motsvarande bestämmelse gives i KSt 30 juni 1958 (nr 427) för folkskoleseminarierna, 126 § 4 mom.

Det är ovisst, hur denna bestämmelse kommer att fungera.[282] Ifall en sökande icke fullgör sin underrättelseplikt och ifall han icke återkallar sin ansökning till annan tjänst, måste man måhända i *praxis* tillämpa den konkurrensbestämmelsen, att en tidigare tillsättning skall gälla framför en senare.[283] Emellertid kan en tidigare tillsättning komma att överklagas, och därför kan den som fått den tidigare tillsatta tjänsten äga intresse av att utses också till den tjänst, som tillsättes senare.[284] Men samma risk löper också den sökande, som enligt sin underrättelseplikt har fått välja tjänst nr 1 framför nr 2 och 3: tillsättningsakten nr 1 kan komma att överklagas — men icke nr 2 och 3. Den som fått välja mellan flera samtidigt sökta tjänster löper alltid en sådan risk, såvida icke Kungl. Maj:t utnämner.

2. För tillsättning av *ordinarie lärare* meddelas i 5 kap. 13 § följande bestämmelse om *återkallelse*:

> Återkallelse av ansökan göres skriftligen hos den myndighet, som har att tillsätta tjänsten, eller, i fråga om tjänst som tillsättes av Kungl. Maj:t, hos ecklesiastikdepartementet.[285]

Då fråga är om att tillsätta *icke-ordinarie* lärare, gäller enligt 6 kap. 10 § 3 mom.: Återkallelse av ansökan göres skriftligen hos skolstyrelsen.[286]

Allmänna skolstadgan bereder således sökande möjlighet att återkalla ansökningen, ända tills sökanden har utsetts till tjänsten. Återkallelsen sker genom *skriftlig anmälan* till viss myndighet. Myndighetens bifall till återkallelsen kräves icke. Av förvaltningsskäl är det tjänligt, att sökanden återkallar snarast möjligt och innan myndighet har givit sitt förslag.

3. Kan sökande *återtaga sin återkallelse?*

För denna frågas besvarande intresserar, vad som tidigare gällt i folkskolestadgan och vad som tidigare manifesterats i praxis.

[282] *Gustaf Sigurd* har skrivit om "Erfarenheter av den nya lärartillsättningen". Se TfSL 1960: 27 den 8 oktober s. 996.
[283] Så gällde enligt folkskolestadgans tidigare lydelse (SFS 1946: 567, § 19 mom. 4 första och andra styckena — intill den 1 juli 1958).
[284] Man märke den konkurrensbestämmelse, som fortfarande enligt kyrkomusikerstadgan gäller, då en person har samtidigt sökt flera organisttjänster. Här tidigare s. 151.
[285] Man jämföre motsvarande bestämmelse i FolksksemSt 126 § 5 mom.
[286] Jfr FolksksemSt 134 § 4 mom.

a. Från den 1 juli 1936 (KK nr 305) hade folkskolestadgan, § 19 mom. 4 andra stycket, följande lydelse:

> Återkallelse av ansökning skall göras skriftligen hos skolrådet. Återkallelsen anses hava skett den dag, återkallelsen inkommit till skolrådets ordförande.

Detta betydde, att sökande fritt kunde återkalla, innan folkskolestyrelsen/skolrådet hade upprättat förslag till tjänsten: förvaltningsorganets godkännande av återkallelsen krävdes icke. En skriftlig återkallelse gällde således *eo ipso*: enligt stadgans egna ord ansågs återkallelsen ha skett den dag, återkallelsen inkommit till skolrådets/folkskolestyrelsens ordförande.

Även *telegrafisk* återkallelse gällde: *RÅ 1937 E 117*. Ifall återkallelsen hade avsänts i god tid, har den ansetts gälla, även om den icke kommit ordföranden till handa — "på grund av omständigheter, varöver (den återkallande) ej kunnat råda": *RÅ 1937 E 117* och *118*.[287]

b. Före den 1 juli 1936 — alltså innan återkallelse givits rättsverkan eo ipso — hade rättspraxis krävt, att skolrådet/folkskolestyrelsen skulle godkänna återkallelsen även för det fallet, att förslag ännu icke hade upprättats: *RÅ 1931 E 219* (återkallelse av återkallelse). Och i samma återkallelsesituation beträffande förenade organist- och kantorsbefattningar fordrades för en verksam återkallelse, att kyrkorådet hade godkänt återkallelsen: *RÅ 1911 ref. 18* (återkallelse av återkallelse).

c. Att sökandens återkallelse genom stadgeändring år 1936 gavs rättsverkan *eo ipso,* skedde för att återkallande lärare skulle kunna söka andra folk- eller småskollärartjänster, utan att enligt § 19 mom. 4 första stycket bli obehörig till samtliga samtidigt sökta tjänster. Därtill krävdes nämligen en snabb och av sig själv verkande återkallelse.

Men sedan bestämmelsen hade införts i folkskolestadgan, kunde en sökande *icke återtaga sin återkallelse* av ansökningen. Efter det ansökningstiden hade utgått, kunde den som återkallat icke mot folkskolestadgans bestämmelse i § 19 mom. 4 tredje stycket (KK 1946: 567, samma ordalydelse som i KK 1936: 305) komma i fråga till tjänsten: *RÅ 1953 E 94.*

[287] Om telegrafisk ansökning till statstjänst se *Adolphson* i FT 1949 s. 160 f. — Jfr om telegrambesvär, FT 1947 s. 278 ff.

d. Enligt allmän skolstadga 5 kap. 13 § och 6 kap. 10 § 3 mom. skall återkallelse göras skriftligen hos den myndighet, som tillsätter tjänsten. Något bifall till återkallelsen kräves icke: en skriftlig anmälan räcker, för att den återkallande ej mot sin sålunda manifesterade vilja skall kunna utses till den sökta tjänsten.

Men hur blir läget, om en sökande hos myndigheten har gjort skriftlig återkallelse men därefter hos samma myndighet återtager återkallelsen?

Eftersom återkallelse enligt 1958 års allmänna skolstadga *icke* gives rättsverkan från en författningsbestämd dag — såsom tidigare i folkskolestadgan — torde tillsättningsmyndigheten vara oförhindrad att *bifalla* sökandes återkallelse av återkallelse, ifall myndigheten finner *skäl* därtill. Det kan gälla den mest förtjänte av alla sökande. En sådan tolkning äger den dubbla fördelen, att den tillgodoser både den återkallandes och den offentlige arbetsgivarens (huvudmannens) intresse.[288] Återkallelse av återkallelse utav ansökning till tjänst, som tillsättes i den allmänna skolstadgans ordning, verkar således *icke* eo ipso.

Detta svar på frågan innebär samma lösning, som praxis har givit, då sökande har begärt att trots tidigare återkallelse få komma i fråga till statstjänster, som tillsättas av Kungl. Maj:t och beträffande vilka författningarna tiga om återkallelse.[289]

## d.

### *Tjänster, som tillsättas av centralt statsorgan.*

#### § 1. *Om rättsverkan av att en tjänst ledigförklaras och att enskild söker tjänsten.*

##### *aa. Sökande har ingen ovillkorlig rätt till tjänsten: även utan särskilt lagstadgande kan tillsättningsförfarandet avbrytas.*

Det gives inga rättsliga garantier — vare sig i grundlag, allmän lag eller författning — för att den i laga ordning ledigförklarade och

[288] Man jämföre den situation, som kan uppkomma, då en förtjänt person återkallar sin ansökan om avsked. Se *Gunnar Wejle,* Återanställning efter återkallad avskedsansökan. FT 1959 s. 252 ff.

[289] Se här s. 1 och 174 ff.

sökta tjänsten verkligen kommer att tillsättas. Detta gäller, även om många kompetenta sökande ha anmält sig.[290]

I följande två fall erkändes ingen rätt för sökandena att få sina ansökningar prövade och avgjorda så, att en av dem utnämndes till innehavare av tjänsten resp. förordnades på extra ordinarie tjänst.

1. Genom kungörelse i Post- och inrikes tidningar 19 april 1944 ledigförklarades en lektorstjänst i biologi med hälsolära vid försvarets läroverk. Före den kungjorda ansökningstidens utgång den 19 maj hade 17 sökande anmält sig. Och vederbörande rektor gav sitt förord den 27 dec. 1944.

På detta stadium i tillsättningsförfarandet avlät skolöverstyrelsen en skrivelse till Konungen ang. *avbrytande av tillsättningsproceduren* beträffande denna lektorstjänst.

Skolöverstyrelsen yttrade bl. a.: Under arbetet inom överstyrelsen med förberedelserna för tjänstens tillsättning ha betänkligheter yppats mot att tjänsten tillsättes. Det har nämligen visat sig, att endast ett ringa antal timmar stå till förfogande på det högre stadiet. Tjänsten skulle då huvudsakligen motiveras av hänsyn till den biologiska institutionen. Då överstyrelsen nu under hand erfarit, att styrelsen för försvarets läroverk ämnar föreslå vissa ändringar i läroverkets tim- och kursplaner, varigenom biologins ställning på det högre stadiet torde komma att ytterligare försvagas, anser sig överstyrelsen icke böra avgiva förslag till tjänstens tillsättning utan i stället böra hemställa om tillsättningsprocedurens avbrytande. Ämneskombinationen i ifrågavarande tjänst torde senare böra upptagas till prövning.

K. M:t i statsrådet den 13 juli 1945 biföll överstyrelsens framställning.

2. Genom kungörelse i Post- och inrikes tidningar 26 sept. 1945 ledigförklarades en *extra ordinarie* adjunktstjänst i modersmålet och tyska vid samrealskolan i Tomelilla.

Vid ansökningstidens utgång hade sex sökande anmält sig; en sökte därefter (se akten hos skolöverstyrelsen). Rektor gav förord till tjänsten.

Skolöverstyrelsen beslöt den 19 mars 1946: Tjänsten besättes ej. Meddelas samtliga sökande notariellt, utom . . . , placerats vid annat läroverk.

Anledningen till att den ledigförklarade och sökta tjänsten lämnades obesatt var, att läroverket icke kunde taga emot en e.o. adjunktur i dessa ämnen, då engelskan blev begynnelsespråk.[291]

[290] Då tjänster som sjukstuguläkare eller som sjukhemsläkare vid sjukhem med flera vårdplatser än sextio tillsättas, skall enligt huvudregeln kungörande ske och sakkunnigförslag såsom för biträdande överläkare upprättas. På huvudmannens framställning äger emellertid medicinalstyrelsen medgiva undantag. Enligt sjukhuslagstiftningskommitténs förslag (SOU 1956: 27 s. 149 ff) bör denna dispensrätt kunna tillämpas på olika sätt: i ett individuellt tillsättningsärende eller för ett visst sjukhus eller för en viss grupp av sjukhus. Se sjukhuslagen den 17 april 1959, 17 § 3 resp. 4 mom., KPr 1959: 19 s. 183 resp. 185 samt SOU 1956: 27 s. 149 ff.

[291] Jfr notis i Svenska Dagbladet, uppl. A, den 20 mars 1946.

Genom kungörelse i Post- och inrikes tidningar 27 april 1946 ledigförklarades en extra ordinarie adjunktstjänst i modersmålet, tyska och engelska vid samrealskolan i Tomelilla.

Av svensk praxis framgår klart, att tillsättningsförfarandet på ett sent stadium av *organisatoriska* skäl kan avbrytas: tjänsten skall indragas eller väsentligen omorganiseras.

Samma åsikt hyses i *finländsk doktrin,* trots att Finlands *regeringsform* § 89 mom. 1 stadgar: ". . . tjänster skola, så vitt . . . säges, sedan tjänsten anslagits ledig till ansökning, besättas på grund av förslag, varå den myndighet, hos vilken tjänsten ansökts, uppfört de tre enligt fastställda grunder mest förtjänta sökandena."[292]

Kan myndighet vägra att utnämna *kompetent* sökande, emedan han icke befinnes lämplig?

Exempelvis har en professor utnämnts till ett annat ämbete men har avsatts från detta. Han söker då åter professuren och befinnes i meriter överlägsen sina medsökande.

Ett annat exempel. En rektor har av allmän domstol för gärning, som han begått i tjänsten, för viss tid suspenderats från innehavd adjunktstjänst. Kan han under löpande suspension utnämnas till annan adjunktstjänst? Eller kan han såsom lektorskompetent rentav befordras till sökt lektorat? Kan han vikariera på den ordinarie tjänst, från vilken han suspenderats?

Så mycket synes säkert för svensk rätts del, att en avsatt eller suspenderad tjänsteman icke får berövas annan möjlighet att försöka försörja sig och sin familj av blott det skälet, att han är avsatt eller suspenderad. Hans ansökan till *annan* tjänst skall prövas utifrån både den sökta tjänstens och sökandens förutsättningar. I vår strafflagstiftning ha vanfrejd och förlust av medborgerligt förtroende avskaffats genom 1918 och 1936 års lagar (SL 2: 19). Beträffande lärare skall emellertid i tjänstgöringsbetyget vitsordas hans vandel: hedrande eller mindre hedrande.

I den *finländska* doktrinen har just diskuterats denna fråga: Kan myndighet, efter det statstjänst anslagits ledig, underlåta att till tjänsten utnämna kompetent sökande? *S. R. Björksten*[292] tolkar Finlands

[292] Juridiska Föreningens i Finland förhandlingar. Fråga 10. Kan myndighet, efter det statstjänst anslagits ledig, underlåta att till tjänsten utnämna kompetent sökande? JFT 1930 s. 199 ff. Man märke *S. R. Björkstens* inledningsreferat. Likaså *Oskar Möller,* I frågan om tjänsteed och domareed. JFT 1930 s. 221 ff.

RF § 89 så, att en kompetent sökande ovillkorligen måste utnämnas. *Oskar Möller*[292] hävdar en annan mening. Under 1700-talet betraktades ämbeten och tjänster såsom välförvärvad egendom. I modern statsrätt anses emellertid statens intresse vara avgörande — icke den enskildes intresse och välfärd. Möller hänvisar i sin argumentering till bl. a. den *finländske justitiekanslerns* utlåtande i ämbetsberättelsen för år 1925, nr 1322, s. 83.

Av intresse även för svensk rätt synes vara, vad Finlands JK yttrar i ämnet:

> Enär ansökande av lediganslagen tjänst såsom sådant icke berättigar till tjänstens erhållande och lediganslående av tjänst icke för den utnämnande myndigheten medför ovillkorlig skyldighet att besätta tjänsten med någon av sökandena, fördenskull och då statsrådet haft giltigt skäl för sitt beslut att ånyo anslå tjänsten ledig, föranleder skriften icke till åtgärd från min sida.

I svensk förvaltningsrätt har *Jägerskiöld* ställt frågan: Kan tillsättningsförfarandet avbrytas?[293] Två rättsfall omnämnas, beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet, dels sedan JK:s mening inhämtats, dels efter RegR:s hörande: *RÅ 1955 ref. 33.* Enligt Jägerskiöld äger myndighet icke utan laga stöd underlåta att utnämna behörig sökande, utan den måste inhämta Kungl. Maj:ts medgivande att ånyo ledigförklara tjänsten. Dessutom måste föreligga objektivt godtagbara, klart redovisade skäl.

*bb. Sökande kan fritt återkalla, intill dess tjänsten har tillsatts; såsom utnämnd kan han komma att begära avsked.*

Då författningarna tiga om återkallelse, har *praxis* före den allmänna skolstadgans ikraftträdande medgivit, att sökande till lektors- eller adjunktstjänst kunde återkalla sin ansökning, ända tills Konungen hade beslutit utnämningen. Om sökandes återkallelse icke får verkan före utnämningen, talar nämligen erfarenheten för att den utnämnde kommer att anhängiggöra ett särskilt ärende genom att begära avsked eller entledigande.[294]

[293] Svensk tjänstemannarätt I s. 570 ff. Man jämföre *Gunnar Wejle,* Återanställning efter återkallad avskedsansökan. FT 1959 s. 253.

[294] Återkallelsen kan komma för sent såsom i fallet docent Em i Sandviken, vilken hade sökt professur i järnets metallurgi vid Tekniska högskolan i Stockholm: a) han utnämndes av K. M:t den 8 april 1960; b) hans återkallelseskrift är daterad Stockholm den 8 april, registrerad vid högskolan samma dag, registrerad i ED den 9 april; c) beslut av K. M:t den 22 april, att den för Em utfärdade fullmakten skall förfalla; d) utnämning samma dag av medsökanden bergsingenjör Ep till samma professur.

*Denna praxis överensstämmer med det moderna tjänstemannarättsliga synsättet, att återkallelserätt självklart föreligger, om ej motsatsen stadgas.*[295]

Mot sin återkallelse utnämnes ingen till statstjänst, då lag eller författning icke uttryckligt förbjuder sökanden att återkalla eller uttryckligen kräver myndighets bifall till återkallelse.

Emellertid äger sökande att *med myndighets bifall återtaga sin återkallelse,* såvida återkallelsen icke enligt författning har fått rättsverkan från en bestämd tidpunkt.[296] Denna klart manifesterade praxis talar för den åsikten, att *rättsverkan* av sökandes återkallelse hålles svävande, intill dess återkallelsen har föranlett slutligt beslut av den utnämnande myndigheten.[297]

Då praxis tillåter en befattningshavare att begära avsked från en tjänst, som han icke längre vill tillträda eller icke vill innehava, ligger det också i *förvaltningens intresse,* att sökanden återkallar, *innan* han blir utnämnd.

Två rättsfall här nedan dokumentera, att en återkallelse av ansökning kan ligga i både sökandens och den offentliga förvaltningens intresse.

Skolöverstyrelsen föreslog fil. dr W till adjunkt vid småskoleseminariet i H. Besvär anfördes ej över förslaget, varför såväl W som hans medsökande fingo anledning antaga, att W skulle bli utnämnd. K. M:t fann likväl skäl frångå förslaget och utnämnde 2 febr. 1945 sökanden R att fr. o. m. 1 juli vara adjunkt vid seminariet.

Innan Konungen i statsrådet har fattat sitt beslut i ärendet, kan regeringen eller departementschef i samförstånd med övriga statsrådsledamöter låta ärendet utgå från föredragningslistan. Men sedan Konungen har fattat sitt beslut i statsrådet, skall beslutet upptagas i statsrådsprotokollet och vederbörlig expedition utfärdas. Härutinnan gälla bl. a. regeringsformen §§ 4, 7 och 9 samt riksdagsordningen § 38. Återkallelse eller ändring av det tidigare beslutet måste — enligt konstitutionen — ske i form av ett nytt, vederbörligen förberett och föredraget ärende inför Konungen i statsrådet.

[295] Man jämföre förarbetena till 1957 års prästvalslag, här s. 157 ff.
— Annorlunda var det i äldre tid enligt 1756 års tjänstebetänkande, 11 §, och Kungl. Förklaring 31 mars 1767: återkallelse var icke möjlig efter ansökningstidens utgång. Samma stränga bestämmelse gällde för ansökningar till prästerlig tjänst ännu till den 1 juli 1958: KK 1934: 574, se här s. 158. — Lika litet presumeras numera någon ansökningsspärr, medan i äldre tid ett kungl. cirkulär 7 aug. 1766 förbjöd att inom civilstaten samtidigt söka och vinna förslag till mer än två tjänster.

[296] Märk 1921 års folkskolestadga 19 § mom. 4 (KK 1936: 305 och 1946: 567) samt RÅ 1953 E 94 — se här s. 162.

[297] *Jägerskiöld,* Svensk tjänstemannarätt I s. 501.

I und. skrivelse 26 mars anhöll sedermera R om avsked från adjunktstjänsten. Han erinrade om att ansökningstiden utgått 30 juni 1944 och anförde vidare, att han en tid därefter förordnats till e.o. lektor vid kommunala gymnasiet i A. Utbyte av förordnandet mot adjunktstjänsten skulle ej vara fördelaktigt för honom, särskilt som han icke kunde erhålla bostadslägenhet i H. Då han varken föreslagits av rektor i H eller förordats av skolöverstyrelsen, hade han icke ansett nödigt att återkalla sin ansökan till tjänsten i H, vilket han eljest skulle ha gjort.

Skolöverstyrelsen fick yttra sig i ärendet och hemställde därvid om avsked för sökanden utan att föreslå tid för avgången i likhet med praxis vid ansökan om avgång före inträde i pensionsåldern.

K. M:ts beslut meddelades 13 april 1945: K. M:t bifaller på det sätt ifrågavarande ansökning, att K. M:t förklarar, att den för R enligt omförmälda nåd. beslut 2 febr. 1945 utfärdade fullmakten skall förfalla.[298]

I detta fall gjordes hela tillsättningsproceduren om: tjänsten ledigförklarades ånyo.

Lokutionen *fullmakten skall förfalla* använde skolöverstyrelsen i sin hemställan den 21 juni och Kungl. Maj:t i sitt beslut den 30 juni 1949. I detta andra här intresserande fall hade fil. mag. K anhållit om entledigande från den tjänst i matematik och fysik vid h. a. läroverket i Västerås, till vilken han den 20 maj 1949 erhållit fullmakt att gälla fr. o. m. den 1 juli. Anledningen till att K inte tidigare hade återkallat, uppgav han vara den, att han icke ansåg det troligt, att han skulle bli utnämnd till tjänsten, eftersom hans namn icke hade nämnts vare sig i rektors förord eller skolöverstyrelsens förslag.

Genom cirkulär i Aktuellt 1950: 13 s. 185 ff har skolöverstyrelsen lämnat vissa anvisningar om vad sökande till tjänst har att iakttaga, för att tillsättningen icke skall fördröjas. Bl. a. säges följande om *återkallelse*:

> Icke sällan återkallar en sökande sin ansökan, sedan han har erhållit överstyrelsens förslag till tjänsten eller omedelbart före slutbehandlingen i överstyrelsen, varigenom tjänstetillsättningen kan avsevärt fördröjas. Ehuru det säkerligen i vissa fall kan finnas fullt legitima skäl till en sådan sen återkallelse, synes det också finnas fall, då vederbörande långt tidigare kunnat bestämma sig för detta steg. Eventuell återkallelse av ansökan bör alltså ej uppskjutas utan ske så snart som möjligt.

Ifall den utnämndes fullmakt ännu ej har börjat löpa, innan han

[298] Se *G. Wejle,* Fullmakt förfaller. FT 1945 s. 167.

av någon orsak avgår från tjänsten, behöver icke hela tillsättningsförfarandet göras om. Den vägen har Kungl. Maj:t redan beträtt.[299]

Även då *transportspärr* gäller, har Kungl. Maj:t icke vägrat lärare begärt avsked från ordinarie tjänst, ehuru hans uppenbara avsikt var att kringgå transportspärren.[300] Under en kort mellantid tjänstgjorde läraren som extra ordinarie, innan den nya fullmakten började löpa.

## § 2. *Det tillkommer myndighet att bevilja tjänstemannen avsked eller entledigande.*

År 1951 utkom ett betänkande om stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt (SOU 1951: 54).[301] I utredningen föreslås en lag om offentliga tjänstemän, vilken i den kollektiva arbetsrättens tecken skall reglera både stats- och kommunaltjänstemäns rättsställning.[302]

Innan den offentliga statstjänsten genom lagstiftning har nyreglerats som ett rent avtalsförhållande mellan staten och dess tjänstemän, gäller fortfarande detta offentliga tjänsteförhållande såsom fortbestående och i princip livsvarigt.[303] Endast för vissa statstjänster skall förordnande givas för viss tid. Och för en anställning på viss tid eller

[299] Sålunda beslöt K. M:t 18 juli 1947 att anbefalla skolöverstyrelsen att avge nytt förslag till besättande av en adjunktstjänst i tyska och engelska vid h. a. läroverket för flickor å Södermalm i Stockholm. Den 17 mars 1947 hade skolöverstyrelsen föreslagit i första rummet adjunkten E och i andra rummet fil. dr A till att erhålla nämnda tjänst. Sedermera återkallade A hos K. M:t sin ansökning. Genom K. M:ts beslut 20 juni utnämndes och förordnades E till innehavare av tjänsten fr. o. m. 1 juli 1947. Men E avled den 29 juni. Och skolöverstyrelsen avgav 28 aug. nytt förslag: i första rummet adjunkten H. En medsökande anförde besvär över detta förslag, men 30 dec. 1947 utnämnde K. M:t H till tjänsten. — Samma förenklade förfarande valde K. M:t beträffande den adjunktstjänst i matematik och fysik vid h. a. läroverket i Västerås, vilken omnämnts här på föregående sida. Nytt tjänsteförslag infordrades icke från skolöverstyrelsen.

[300] Se *E. Ekvall,* Om transport av lärare. FT 1952 s. 109 f. — Bestämmelser om transportspärr för ordinarie lektor och adjunkt vid allmänt läroverk ha numera intagits i läroverksstadgan (1958: 335), § 182.

[301] Se *Nils Herlitz,* Statstjänsten på ny grundval? FT 1952 s. 73 ff.

[302] Senast har i ämnet utkommit Statstjänstemäns förhandlingsrätt. Betänkande, avgivet av 1956 års förhandlingsrättsutredning (SOU 1960: 10). Ehuru statstjänstemännens löner föreslås skola bliva kollektivavtalsbundna, heter det i betänkandet s. 86: Nuvarande ordinarie anställningsformer ha sådana rättsverkningar, att deras kvarblivande såsom offentligrättsliga institut torde vara ofrånkomligt.

[303] Jfr för dansk tjänstemannarätt *Poul Andersen,* a. a., 2 uppl. s. 120, 3 uppl. s. 119.

för visst uppdrag kan lag eller författning föreskriva kontrakt eller annat avtal än kollektivavtal.[304] Även om en sökande före utnämning till kansliråd eller lektor själv har uppställt eller på förvaltningens anfordran har medgivit det villkoret, att han skall innehava tjänsten blott under tre år, blir detta villkor utan rättslig relevans för den utnämndes bundenhet.

Sedan en person på egen ansökan har utnämnts till eller förordnats på en statstjänst, äger han icke ensidigt frigöra sig från tjänsteförhållandet. Han måste söka avsked eller begära entledigande. "Det avgörande är sålunda under alla förhållanden en myndighetsakt, och det finnes inga författningar, som giva vid handen, att icke myndigheten skulle stå helt fri vid sin prövning."[305] *Robert Malmgren* har tidigare i detta ämne skrivit följande:

Där befattningshavarens egen ansökan, "såsom vanligen är fallet, ingives till åtlydnad av gällande lags stadganden om skyldighet att avgå med pension, har befattningshavaren ett anspråk på att ansökningen skall bifallas. I annat fall äger den myndighet, till vilken framställningen riktas, full frihet att pröva, huruvida ett tillmötesgående svar är förenligt med statens intressen."[306]

Ifall den ordinarie tjänstemannen — utan att hava erhållit sökt avsked eller utan att hava blivit entledigad — slutar sin anställning, måste detta anses som tjänstefel.[307] Ty intill dess statstjänstemannen har beviljats avsked eller entledigats, gäller hans plikt att tjänstgöra: rättsordningen medgiver icke, att ordinarie statstjänstemän strejka, ej heller att de säga upp sina anställningar. Ifall en ämbetsman utan lov eller tillkännagivet förfall avhåller sig från tjänstgöring, gör han sig

[304] Se här ett särskilt avsnitt s. 179 ff.

[305] *Herlitz,* FT 1952 s. 78.

[306] Sveriges författning II, s. 175. Lund 1936—41. — Om tjänstemännens "rätt" till avsked se vidare *E. Törngren.* Läkarkonflikten ur rättslig synpunkt. FT 1940 s. 304 ff.

[307] Man jämföre NJA 1955 s. 405: Fråga om ansvar å polismän, som — i anledning av ikraftträdandet av polislönereglementet d. 14 maj 1954 — utan föregående uppsägning omedelbart fränträtt tjänsten.
Det gällde tre extra polismän, som under rättegången hävdade, att det förelåg avtalsbrott från stadens sida i samband med det nya lönereglementets genomförande. Polisreglementet den 4 juni 1948, 31 § sista stycket, stadgar emellertid: Polisman, som hindrar tjänstens behöriga fullgörande genom att nedlägga arbetet utan att ledighet eller avsked beviljats honom, skall härigenom anses hava gjort sig skyldig till tjänstefel av svår beskaffenhet, för vilket enligt andra stycket avsättning kan följa. I sina domskäl fann HD:s majoritet (tre ledamöter) vad i målet förekommit närmast giva fog för att de avvikelser anställnings-

skyldig till tjänstefel.[308] Anser tjänstemannen, att arbetsgivaren-staten ensidigt har ändrat hans lön eller andra arbetsvillkor, äger som regel hans intresseorganisation förhandlingsrätt — och själv äger tjänstemannen att genom administrativa besvär och talan inför allmän domstol hävda sin kränkta rätt.

Sammanfattningsvis står det klart, att den ordinarie statstjänsteman, som vill lämna sin innehavda tjänst, måste hos vederbörande myndighet söka avsked eller begära entledigande, och att han lagligen måste invänta bifall till denna ansökning.

Vad sedan angår de anförda *skälen* till ansökningen om avsked eller entledigande, har *praxis* hittills varit generös att vid ordinär tillgång på arbetskraft bifalla *enstaka* ansökningar.[309] Det sagda gäller också om högt kvalificerade ämbetsmäns ansökning om förtidsavsked, när dessa även mot statens direkta intresse velat övergå till enskild, högre avlönad verksamhet.

Emellertid skall jag slutligen ställa fram en situation, då enligt gällande rätt befattningshavaren *icke skall vägras* begärt avsked eller entledigande.

Då en befattningshavare har begått gärning, som, enligt SL 25 kap., Om ämbetsbrott, kan medföra avsättning, händer det, att han begär avsked eller entledigande från tjänsten. Han vill måhända förekomma, att domstol skall avsätta honom, vilken dom han känner som diffamerande. Men befattningshavarens ansökning om avsked eller entledigande kan betingas av *sociala* skäl: det kan gälla hans aktuella eller framtida möjlighet att skaffa sig nytt arbete eller en ny befattning för att försörja sig eller därjämte sin familj.[310]

villkoren enligt polislönereglementet sammanlagt företedde från villkoren enligt tjänstereglementet voro så väsentliga, att de tre polismännen haft rätt att under åberopande av avvikelserna frånträda befattningarna. Av det anförda följde likväl icke, att de tre polismännen ägt att, i anledning av vad som förevarit, lämna sina anställningar omedelbart. Med hänsyn främst till polistjänstens särskilda natur måste fastmera krävas, att polismän, även när de vilja frånträda sin anställning på grund av något förhållande å polisdistriktets sida, låta distriktet komma i åtnjutande av skälig uppsägningstid. (Vad som skrivits i den sista meningen förekommer också i de två särvota.) — Jfr *Jägerskiöld,* Svensk tjänstemannarätt I, s. 116.

[308] Jfr SL 25: 9.

[309] På ett annat sätt kan praxis komma att bedöma denna fråga, ifall ordinarie statstjänstemän eller deras intresseorganisationer skulle inkomma med massansökningar om avsked, exempelvis i en lönestrid.

[310] Märk vad klaganden anförde i sina besvär: FT 1952 s. 334 sista stycket.

Den frågan uppställer sig då: kan eller bör en sådan befattningshavare vägras begärt avsked eller entledigande?

Två beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet belysa detta spörsmål.

a. Generalpoststyrelsen hade vägrat begärt avsked åt en tjänsteman, ordinarie brevbärare, vilken väntades bli åtalad för gärningar, som kunde föranleda dom å avsättning. Efter tjänstemannens besvär över detta beslut undanröjde K. M:t den 13 juni 1952 det överklagade beslutet och visade målet åter till styrelsen för ny behandling.[311]

b. I ett annat fall hade en e.o. befattningshavare hos lokal civilförsvarsmyndighet ställts under åtal för visst brottsligt förfarande. Sedermera anhöll han hos K. M:t om entledigande från sin befattning. I sitt yttrande över ansökningen avstyrkte länsstyrelsen bifall till densamma. Men genom beslut den 16 aug. 1954 beviljade K. M:t i statsrådet befattningshavaren entledigande.[312]

Bakom dessa två beslut av Kungl. Maj:t kan skönjas en *rättsprincip.*

Med den lydelse, som SL 25 kap., Om ämbetsbrott, har fått genom lagen den 30 juni 1948, finnes nämligen intet utrymme för ämbetsstraff såsom ett egentligt straff. Ämbetsstraffet skall i stället tjäna som skyddsåtgärd för att från tjänsten skilja olämpliga eller eljest ovärdiga ämbetsmän.[313]

### § 3. *Två fall av återkallelse av ansökning om förtidsavsked eller entledigande.*[314]

aa. Rektor L vid ett högre allmänt läroverk, tillika föreståndare för den egentliga lärarkursen, begärde entledigande från sitt förordnande som rektor. En kort tid därefter *återkallade* han emellertid denna sin ansökning: av olika skäl ville han stå kvar som rektor enligt utfärdat förordnande.

Rektorns ansökan om entledigande verkade icke eo ipso, icke heller bindande såsom ett anbud enligt avtalslagen. Skolöverstyrelsen beslöt

[311] Rättsfallet refereras i FT 1952 s. 334 (nr 10). Utförliga hänvisningar under rubriken.

[312] Rättsfallet refereras i FT 1954 s. 230 (nr 9). Utförliga hänvisningar under rubriken.

[313] Märk byrådir. *G. Timelins* reservation i det tidigare omnämnda rättsfallet FT 1952 s. 334.

[314] Man jämföre rättsfallet i FT 1952 s. 335 (nr 11) om rättsverkan av sjuk lärares avskedsansökan per telegram. Se här s. 217 f.

den 26 mars 1954 följande: Överstyrelsen låter vid den gjorda återkallelsen bero.[315] [316]

bb. Generaldirektör L i lantbruksstyrelsen anhöll om avsked med pension för att tillträda befattningen som verkställande direktör och chef för ett aktiebolag inom den privata sektorn av näringslivet. Statskontoret ansåg L:s avgång strida mot statens intresse. Senare *återkallade* L hos Kungl. Maj:t sin ansökning om avsked med pension. I stället anhöll han under hänvisning till ett läkarintyg att få sjukledighet fr. o. m. den 1 april till årets utgång. Statskontoret fann då, att sannolika skäl för sjukpensionering kunde anses föreligga. Sedan L hade företett läkarintyg — enligt vilket han på grund av sjukdom tills vidare och sannolikt under längre tid framåt skulle vara ur stånd att på ett tillfredsställande sätt bestrida sin tjänst — motsatte sig statskontoret ej hans ansökan.[317]

Kungl. Maj:t i statsrådet den 29 febr. 1952 beviljade L sjukledighet från den 1 april till årets slut.

cc. *Om återkallelse av ärende, vars prövning ankommer på Kungl. Maj:t i statsrådet,* finnes ett *normgivande* beslut i statsrådet den 26 sept. 1921. Detta beslut utformades efter vad chefen för justitiedepartementet *Birger Ekeberg* hade anfört och hemställt:

> Årligen anmälas ett antal återkallade ärenden i konselj av anledning, att den ursprungliga framställningen eller återkallelsen är ställd till Konungen. Då dylika ärenden lämpligen kunna utan anmälan för Kungl. Maj:t avföras ur vederbörande diarium, torde ett särskilt beslut böra meddelas, att *ärendena ej vidare skola för Kungl. Maj:t anmälas.*[318]

[315] Se i övrigt skolöverstyrelsens registratur samt akten i arkivet.
[316] Märk den situation, som tidigare har anmärkts här s. 163 not 288 med litteraturhänvisning.
[317] Se akten i JoD.
[318] Kurs. av mig.

## § 4. *Återkallelse av återkallelse. — Vad betyder därvid tjänsteförslag?*

Det inträffar stundom, att en sökande till offentlig tjänst *återtager sin återkallelse,*[319] dvs. han anhåller att trots återkallelsen få komma i fråga vid tjänstens tillsättning.[320]

Som ett både legitimt och välgrundat intresse kan anses, att den offentlige arbetsgivaren får så många och väl kvalificerade sökande som möjligt, och att han bland dessa kan utse den lämpligaste. Det är därför mot statens intresse, att en kvalificerad sökande till statstjänst drager sig ur spelet genom att återkalla. Enligt samma tankegång kan det gagna det offentliga subjektet, att en kvalificerad sökande *återtager sin återkallelse*: trots återkallelsen vill han komma i fråga vid tjänstens tillsättning.

Inom *civilrätten* äger rättsfiguren *återkallelse av återkallelse* en viss hävd: ett *återupplivande* av en återkallad viljeförklaring. Exempelvis är det möjligt att formlöst återupprätta ett upphävt testamente.[321]

Här skall jag redogöra för fyra ärenden, i vilka en sökande hade återtagit sin återkallelse. I det första fallet är fråga om ansökning till en adjunktstjänst vid högre allmänt läroverk, det andra fallet gäller en professur vid tandläkarhögskola, det tredje en överläkartjänst vid

[319] Då jag använder uttrycket "återtaga sin återkallelse", väljer jag "återtaga" blott av språkligt estetiska skäl: för att undvika en enformigt missljudande orddel. Jag lägger således icke in olika rättsverkan i återkalla: ex nunc, men återtaga: ex tunc. Domstolar och myndigheter synas föredraga uttrycket återtaga återkallelsen. Då fråga är om rättelse av myndighetsbeslut, göres stundom en rättslig distinktion mellan "att återtaga" och "att återkalla". Sålunda yttrar *Sundberg* i Allmän förvaltningsrätt s. 192: "Beriktigande och återtagande verka ex tunc, återkallelse ex nunc." Då en sökande återtager sin återkallelse, är just hans avsikt, att den senare återkallelsen skall verka retroaktivt: ex tunc. Han anhåller nämligen, att den tidigare ansökan skall gälla och att den senare återkallelsen skall vara utan verkan.
"Återtaga" synes ha den ursprungliga betydelsen att i bokstavlig mening återtaga ansökningen jämte övriga handlingar — liksom "ingiva" äger den ursprungliga betydelsen att personligen eller genom ombud inlämna ansökningen med handlingar till vederbörande myndighet. "Återkalla" synes ursprungligen ha avsett en viljeförklaring, varigenom sökande eller hans ombud meddelar myndigheten, att sökanden icke längre önskar komma i fråga vid tillsättningen av den sökta tjänsten. Till stöd för en sådan uppfattning må märkas uttryckssättet i 1832 års cirkulär, tidigare återgivet här s. 158 not 272: i cirkuläret göres distinktionen återtaga eller återkalla.

[320] *Jägerskiöld,* Svensk tjänstemannarätt I s. 502, berör något spörsmålet om återkallelse av återkallelse; det sker i samband med återkallelse av ansökan.

[321] *Kurt Grönfors,* Ogiltighetspåföljden enligt jordförvärvslagen. SvJT 1955 s. 453, märk litteraturhänvisningar.

Södersjukhuset i Stockholm samt det fjärde en befattning som förste bibliotekarie vid universitetsbibliotek.

aa. En adjunktstjänst i matematik och fysik vid h. a. läroverket i Skövde söktes före ansökningstidens utgång av bl. a. ämnesläraren R. Sedan rektorn vid läroverket förordat R till tjänsten, återkallade denne sin ansökan. Men senare anhöll R att få komma i fråga till tjänsten, oaktat han hade återkallat ansökningen. R åberopade därvid, att sedan han återkallat sin ansökning och skolöverstyrelsen till tjänsten föreslagit två medsökande, hade hans bostadsförhållanden kommit i ett för honom och hans familj försvårat läge. Och den av skolöverstyrelsen i första rummet föreslagne hade hos överstyrelsen anmält sin önskan att hellre ifrågakomma till en av honom senare sökt tjänst vid ett annat läroverk, till vilken han ensam erhållit rektorns förord, än till tjänsten i Skövde. Med anledning av vad R sålunda anfört, anhöll han, att K. M:t ville "återförvisa ärendet ang. tillsättande av denna adjunktstjänst (i Skövde) till Kungl. Skolöverstyrelsen för upprättande av *nytt förslag* (kurs. här) med beaktande jämväl av min ansökning".

Skolöverstyrelsen avgav 13 mars 1947 begärt utlåtande ang. R:s anhållan att trots tidigare gjord återkallelse få ifrågakomma till adjunktstjänsten: "Skolöverstyrelsen får i underdånighet meddela, att R, därest han medtagits vid jämförelsen mellan de sökande till ifrågavarande adjunktstjänst i matematik och fysik vid högre allmänna läroverket i Skövde, av överstyrelsen skulle ha föreslagits i första rummet."

K. M:t utnämnde 16 maj 1947 R till tjänsten.[322]

bb. Leg. tandläkaren B hade anmält sig till den ledigförklarade professuren i odontologisk ortopedi vid tandläkarhögskolan i Malmö. Därefter hade han emellertid återkallat ansökningen, enär han — enligt sin förmälan — på grund av en vetenskaplig forskningsresa i Afrika varit förhindrad att avlägga lärarprov inom föreskriven tid. Senare anhöll han, att ansökningen måtte få upptagas till vederbörlig prövning utan hinder av att den hade återkallats.

Den förstärkta medicinska fakulteten vid universitet i Lund avstyrkte med tio röster mot fyra B:s ansökning.

Universitetskanslern yttrade 28 sept. 1948: Med hänsyn till i ärendet föreliggande särskilda omständigheter vill jag tillstyrka, att tandläkaren B:s ansökning till professorsbefattningen i odontologisk ortopedi vid tandläkarhögskolan i Malmö upptas till vederbörlig behandling, ehuru B tidigare återtagit densamma. Jag vill emellertid framhålla, att, enligt vad jag under hand inhämtat, samtliga sakkunnigutlåtanden rörande tillsättningen av här ifrågavarande professur redan avlämnats, samt att befordringsärendets handläggning kommer att avsevärt försenas, därigenom att de sakkunniga måste avgiva särskilda utlåtanden rörande B:s vetenskapliga skicklighet och anställa jämförelse mellan honom och övriga sökande liksom även därigenom att särskilda lärarprov måste anordnas för B:s räkning.

K. M:t fann 15 okt. 1948 ej skäl bifalla B:s framställning.[323]

[322] Se akten i ED.
[323] Se akten i ED.

cc. En överläkartjänst vid terapiavdelningen å Södersjukhuset i Stockholm tillsattes av Kungl. Maj:t den 11 maj 1951. Bland tre på förslag uppförda sökande förordnades med. doktorn M att vara överläkare.

Här intresserar, att av de tre sökandena doc. N hos Kungl. Maj:t ifrågasatte, huruvida Stockholms stads sjukhusdirektion i samband med förordet hade förfarit på lagligt sätt.[324] Det gällde då verkan av att en sökande efter ansökningstidens utgång hade återkallat sin ansökan men därefter återtagit återkallelsen.

Följande fakta förtjäna att nämnas:

Ansökningstiden utgick 15 sept. 1950, och sakkunnigförslaget avgavs 29 nov. 1950. Därefter inkom sökanden dr S 20 dec. 1950 med vissa erinringar i anledning av två sakkunnigas bedömning av de sökandes meriter. Av den tredje sakkunnige hade han uppförts i första rummet.

Den 16 jan. 1951 inkom en den 8 jan. dagtecknad återkallelseskrift, av S ställd till Konungen.

Enligt protokollet § 18 beslöt sjukhusdirektionen den 17 jan. 1951 att bordlägga ärendet om överläkartjänsten. Det konstaterades, att S hade återkallat sin ansökan.

Den 22 jan. inkom till sjukhusdirektionen följande skrift, daterad den 18 jan. 1951 av S och ställd till Konungen: Jag får härmed i underdånighet anhålla om att få återtaga det nyligen av mig inlämnade återkallandet av min ansökan till den ledigförklarade befattningen såsom överläkare vid Södersjukhusets Röntgenterapiavdelning.

Ur protokollet från Stockholms stads sjukhusdirektions sammanträde 31 jan. 1951 inhämtas följande:

Sjukhusdirektören anmälde, att leg. läkaren S, som sökt tjänsten men före ärendets första handläggning återtagit sin ansökan, i en till direktionen insänd till Konungen ställd und. skrift anhållit om att få återkalla sitt återtagande.

Det antecknades, att vice stadsjuristen på förfrågan under hand uttalat, att hinder inte syntes föreligga att till prövning upptaga jämväl S:s ansökan till tjänsten.

På grund härav och då annan omständighet av beskaffenhet att kunna inverka på behandlingen av S:s ansökan icke förekommit, beslöt direktionen, att även dennes ansökan skulle prövas.

Direktionen förordade M, såsom sjukhusdirektören hade föreslagit i sitt tjänsteutlåtande den 12 jan. Det sistnämnda hänvisade till vad föredraganden skriftligen hade anfört den 11 jan., bl. a.: Bland tre sökande har M av de tvenne specialsakkunniga erhållit två första förslagsrum och av medicinalstyrelsens representant ett andra.

Tre av sjukhusdirektionens ledamöter reserverade sig till förmån för S.[325]

[324] Jfr K. M:ts sjukhusstadga (nr 1045) 20 dec. 1940, 30 §.
[325] Se handlingarna i sjukhusdirektionens kansli och i departementet.

Därefter inkom medsökanden doc. N den 7 febr. 1951 till Kungl. Maj:t med en besvärsskrift, ur vilken må anföras:

Det synes böra finnas garantier för att återkallandet av ansökan till tjänst är definitivt, sedan ansökningstiden till tjänsten i fråga utgått. I annat fall riskeras, att återkallande av ansökan följt av återinträde bland de sökande utnyttjas som ett led i en sorts "psykologisk krigföring" om tjänsterna från såväl de sökandes som också från de förordnavgivande myndigheternas sida.[326]

K. M:t förordnade den 11 maj 1951 M att vara överläkare.

dd. Det fjärde fallet avsåg en tjänst som förste bibliotekarie vid universitetsbibliotek. Det har refererats här s. 1.

Dessa fall ur rättspraxis samt frågan om sökandes återkallelse av återkallelse giva anledning till följande reflexioner.

Även efter ansökningstidens utgång kan således en sökande återtaga sin återkallelse.[327]

Ett hinder för återkallelse av återkallelse är, att den första återkallelsen enligt författningsbestämmelse skall hava rättsverkan *eo ipso,* exempelvis att den skall anses ha skett viss dag.[328]

Ifall det tillkommer myndighet eller valmenighet att *godkänna* en återkallelse, kan återkallelsen återtagas, innan den godkänts. En sökande, som har återtagit sin återkallelse, innan den första återkallelsen blivit godkänd, kan således lagligen uppföras på förslag eller kvarstå på förslag.[329] Den återkallelsesituationen kan fortfarande uppstå, då fråga är om domkapitels förslag till organist- eller kyrkokantorstjänst enligt kyrkomusikerstadgans 30 § 4 mom. första stycket.[330] Och på liknande sätt kan domkapitel ha att taga ställning till denna fråga:

[326] Man jämföre vad departementschefen yttrade under förarbetet till 1957 års prästvalslag, se här s. 159.

[327] Däremot kan återkallelse av besvär återtagas blott före ansökningstidens utgång: RÅ 1928 ref. 50 och 1935 S 174.
I det sistnämnda målet lämnade RegR den av C förda talan utan vidare avseende — enär denne hade återkallat de inom laga besvärstid anförda besvären samt den skrift, vari C sedermera förklarat sig fullfölja besvären, inkommit till KB först efter besvärstidens utgång. — Se även *S. Sjöberg,* Det kommunala besvärsinstitutet. Stockholm 1948. S. 243 och 188 med not 104.

[328] RÅ 1953 E 94 (återkallelse av återkallelse av ansökning till folkskollärartjänst) — jämfört med numera upphävd bestämmelse i folkskolestadgan. Se här s. 162.

[329] RÅ 1911 ref. 18 (återkallelse av återkallelse av ansökning till förenade organist- och kantorsbefattningar) och RÅ 1931 E 219 (återkallelse av återkallelse av ansökning till folkskollärarbefattning) — jämförda med numera upphävda bestämmelser i folkskolestadgan. Se här s. 162.

[330] Se här s. 151.

Ansökan till prästerlig tjänst, som skall tillsättas efter val, har återkallats — men därefter återtages återkallelsen. Skall en sådan sökande uppföras på förslag? Ja, ifall domkapitlet finner skäl föreligga.

Återkallelse av återkallelse av ansökning till offentlig tjänst föranleder vanligen ett *särskilt beslut* av vederbörande myndighet, dvs. den myndighet som tillsätter tjänsten. Vanligen har sökanden anhållit hos tillsättningsmyndigheten, att han trots återkallelsen får komma i fråga vid tjänstens tillsättning. Ett särskilt beslut erfordras, för att annan myndighet skall veta, huruvida en sådan sökande trots återkallelsen skall medtagas vid granskning och bedömning, då tjänsteförslag skall upprättas eller förord givas (fallet B under bb och T under dd). En kommunal myndighet, som har att tillgodose kommunens *självständiga* intresse, äger att för sin del själv taga ställning till frågan om just *den* sökandens återkallelse av återkallelse (fallet S under cc).

Som ett sakskäl för *bifall* kan nämnas, att den, som återtagit sin återkallelse, av facklig myndighet bedömts som den mest kvalificerade (fallet R under aa). Som ett sakskäl för *avslag* kan anses, att tillsättningsförfarandet i motsatt fall kommer att kompliceras och avsevärt draga ut på tiden (fallet B under bb).

Emellertid berör frågan om sökandes rätt att trots återkallelse få komma i fråga vid den sökta tjänstens tillsättande icke endast den utnämnande myndigheten och den sökande, som har återtagit sin återkallelse. Även om ett tjänsteförslag eller förord icke binder den utnämnande myndigheten, måste likväl de *lagliga formerna* för tillsättningsförfarandet iakttagas.

I sist nämnda avseende förtjänar Skövdefallet (R under aa) att skärskådas.

Efter R:s första återkallelse hade två medsökande av skolöverstyrelsen i laga ordning föreslagits till tjänsten, vilket förslag således kungjorts i Post- och inrikes tidningar. Dessförinnan hade R:s ansökningshandlingar, eftersom han återkallat, av skolöverstyrelsen icke tagits med vid granskningen och tjänsteförslagets upprättande. Men före Kungl. Maj:ts utnämningsbeslut gav skolöverstyrelsen efter nådig remiss följande yttrande: ". . . att R, därest han medtagits vid jämförelsen mellan de sökande till ifrågavarande adjunktstjänst . . . , av överstyrelsen skulle ha föreslagits i första rummet." Detta utlåtande, som avgjorde tillsättningsärendet, hade av skolöverstyrelsen formulerats så hypotetiskt, att utlåtandet icke hade kunnat överklagas av

R:s medsökande.[331] Att skolöverstyrelsens icke överklagbara utlåtande faktiskt utgjorde ett nytt tjänsteförslag, framgår av att R utnämndes till tjänsten. Men utlåtandet fyllde icke rättsordningens krav på tjänsteförslag i ett sådant tillsättningsärende: det hade icke kungjorts i Post- och inrikes tidningar.

Medsökandenas berättigade krav på rättssäkerhet hade tillgodosetts, ifall Skövdefallet lagts upp på följande sätt.

Sedan R hos Kungl. Maj:t hade anhållit att trots återkallelsen få komma i fråga till den sökta tjänsten, hade man inom departementet bort taga ställning till principfrågan: återkallelse av återkallelse. Eftersom R tidigare fått rektors förord, hade man inom departementet kunnat finna skäl medgiva, att R trots återkallelsen fick komma i fråga till tjänsten. Därefter hade skolöverstyrelsen bort åläggas att granska R:s meriter och jämföra dem med kvarstående sökandes samt att — ifall denna nya prövning därtill gåve anledning — giva ett *nytt tjänsteförslag*.[332]

*Återkallelse av återkallelse* får icke brukas så, att författningsbestämmelserna om ett *överklagbart* och i laga ordning *kungjort* tjänsteförslag kringgås.[333]

## 2. Anställande i offentlig tjänst genom kontrakt eller andra individualavtal eller efter enskilds eget åtagande.

Inom offentlig förvaltning finnas åtskilliga befattningar och uppdrag, där den enskilde genom ett *kontrakt* — dvs. ett skriftligt avtal — eller genom *annat uttryckligt avtal* eller efter *frivilligt åtagande* bindes till allmän tjänst eller offentlig verksamhet. Exemplen äro många i författningar rörande försvaret,[334] särskilt det frivilliga. Genom kontrakt

[331] B, som i laga ordning erhållit andra förslagsrummet, var så mycket mer angelägen om att bli utnämnd till tjänsten i Skövde, som också han hade goda möjligheter att där erhålla bostad — man jämföre R:s egen argumentering för att få återtaga sin återkallelse. B hade vidtagit åtgärder för att genom ombud överklaga skolöverstyrelsens tidigare laga tjänsteförslag, varigenom han hade erhållit andra förslagsrummet.

[332] Märk tidigare här s. 169 not 299.

[333] Om tjänsteförslag, förord och yttrande se *Jägerskiöld,* Svensk tjänstemannarätt I, s. 502 ff, 514 f resp. 515 ff.

[334] Se *Nothin—Petri—Nordenstam,* Svensk lagsamling. 22. Försvaret. Författningarna sammanställda av *R. Lundberg.* Stockholm 1954.

tillsättas vissa tjänstemän hos hushållningssällskap och vid skogsvårdsstyrelser.[335] Vidare äro vissa barnmorskor kontraktsanställda. Enligt KInstr 30 okt. 1953 (nr 641) för telestyrelsen, 2 § 4 mom., äger denna att förordna eller träffa avtal rörande avlöningsförhållanden för sådana anställningshavare vid televerket, beträffande vilka Kungl. Maj:t ej meddelat bestämmelser. Och postverket skriver kontrakt med brevbärare eller ingår muntliga tjänsteavtal med viss brevbärarpersonal.[336] — I det följande behandlar jag icke kollektivavtal.[337]

## § 1. *Typexempel, hämtade från författningar och praxis.*

### *a. Försvaret.*

#### *aa. "Efter eget åtagande", etc.*

Jämlikt strafflagens 26 kap. 21 § äro krigsmän bl. a. de, som *förbundit sig att såsom frivilliga* fullgöra krigstjänst, då de i sådan egenskap äro tjänstgöringsskyldiga. Såsom krigsmän enligt vad i detta lagrum stadgas skola anses, bl. a., sjömän och andra, som av krigsmakten *förhyrts* för tjänstgöring å dess fartyg eller å andra fartyg under militärt befäl, eller som tillhöra besättningen å sådana av krigsmakten *förhyrda* fartyg, som stå under militärt befäl. Vidare räknas som krigsmän *krigsfrivilliga,* vilka *förbundit sig att göra tjänst* såsom officerare, underofficerare eller manskap eller såsom befattningshavare enligt vad särskilt angives.[338]

Med exempelvis frivilliga luftbevakare och frivilliga lottatelefonister slutas skriftliga *krigsfrivilligkontrakt*, varigenom dessa åtaga sig att tjänstgöra vid krigsmakten.

KK 22 juni 1950 (nr 404) om vad som skall iakttagas vid beredskapstillstånd m. m. (beredskapskungörelse), 7 §, använder i här intresserande ämne följande språkuttryck:

[335] Saar, 5 §, B. Särskilda bestämmelser. Jfr JoU 1946: 61 s. 31. — Märk senast Rskr 1960: 325 och SU nr 145 i anledning av KPr 1960: 106 ang. skogsvårdsstyrelsernas organisation och verksamhet; se prop. s. 93 och 132.

[336] *G. Timelin,* Ang. avtalslagen och tjänstetillsättning. FT 1954 s. 231; *Å. Larsson,* Om kommunaltjänstemän och kommunalarbetare. Stockholm 1948. S. 225. II. A nr 2 och s. 226 nr 4.

[337] Se *Å. Larsson,* a. a.

[338] KK 19 nov. 1948 om innebörden av begreppen krigsmakten och krigsman, 2 § resp. p. 10 och 12.

Personal, som erfordras för mobilisering av krigsmakten eller för förberedelse vid icke mobiliserade delar av krigsmakten, för krigsorganisering av civilförsvaret samt för mobilisering av de civila verk och myndigheter m. fl. som avses i 1 § 2., inkallas enligt därom gällande författningar eller i förekommande fall i enlighet med *åtagande i avtal.*[339]

Även KK 30 augusti 1941 (nr 720) om beredskapsregister m. m., 1 §, bygger på samma dualism: i lag föreskriven plikt eller *plikt enligt frivilligt åtagande.*

Sjövärnsman, som ej är värnpliktig, skall vid antagningen *förbinda sig* att, då rikets försvar eller säkerhet eljest det kräver, tjänstgöra såsom krigsfrivillig. Utöver i författning nämnd tjänstgöring må han efter *eget åtagande* fullgöra ytterligare tjänstgöring i utbildningssyfte.[340]

Svenska (röda) blå stjärnan har till uppgift att verka för djursjukvård och djurvård i fred och krig. För detta ändamål ankommer det på föreningen särskilt, bl. a., att i fred anskaffa och utbilda samt till tjänstgöring i krig *genom frivillig utfästelse vid sig binda* huvudsakligen kvinnlig personal.[341]

Enligt civilförsvarslagen den 22 april 1960 (nr 74), 17 §, må inskrivning kunna avse, förutom civilförsvarspliktig, även annan som *förklarat sig därtill villig* och är för tjänsten lämpad, minderårig likväl icke utan målsmans medgivande.

Inom det *frivilliga försvaret* äga kontraktsformen och det skriftliga åtagandet en vidsträckt användning. För försvarsorganisationen kräves att entydigt och effektivt förplikta sådana enskilda, som — efter ansökan eller frivillig anmälan eller dessutom frivillig utbildning — av militär myndighet befunnits lämpliga. Det gäller en snabb inställelse. De krigsfrivilliga kunna vara anställda i befattningar, som upptagas i mobiliseringstabeller.[342] Även den intermittenta tjänstgöringen och det villkorliga i tjänstgöringsskyldigheten — i händelse av krig eller för beredskapstjänstgöring eller övning — göra kontraktsbindningen och den skriftliga förbindelsen ändamålsenliga för staten.

[339] Kurs. här.
[340] K Regl 30 juni 1948, 9 § 7 mom. resp. 11 § 5 mom. Jfr likaså KK 30 juni 1947 (nr 673) om hemvärnets organisation och uppgifter m. m. (hemvärnskungörelse), 10 § 3 och 4 mom.
[341] KK 26 sept. 1938 (nr 622) ang. fastställelse av grundstadgar för Svenska (röda) blå stjärnan, 1 §.
[342] Jfr KK 16 juni 1950 (nr 334) med tillämpningsföreskrifter till militärersättningsförordningen den 2 juni 1950 (nr 261).

Om ekvivalent ömsesidiga prestationer såsom i ett rent civilrättsligt avtal är vanligen icke fråga. För krigsmän *sanktioneras* åtaganden enligt dylika kontrakt, avtal och skriftliga förbindelser av bestämmelserna i strafflagens 26 och 27 kap. samt i lagen den 30 juni 1948 om disciplinstraff för krigsmän.

*bb. Hemvärnskontrakt.*

Hemvärnsförbandens främsta uppgift är att verka för det omedelbara skyddet av den egna hemorten och arbetsplatsen (HemvärnsK 1 §).

Att hemvärnskontrakt skall upprättas utesluter icke, att ett i detalj författningsreglerat ansöknings- och prövningsförfarande skall föregå, att därvid vederbörandes hemortskommun skall lämnas tillfälle att yttra sig[343] och att det tillkommer försvarsområdesbefälhavaren att bifalla ansökan om att bliva antagen till hemvärnsman (extra hemvärnsman).

*Sundberg* finner det stundom tveksamt, huruvida ett avtal föreligger eller om avtalet i verkligheten allenast utgör ett antagningsbevis. Detta är fallet med anställningskontrakt: partsviljan spelar här knappast någon roll för annat än anställningskontraktets tillkomst.[344]

Redan hemvärnskungörelsen uppställer vissa *behörighetsvillkor* för att en person över huvud skall kunna antagas till hemvärnsman resp. hemvärnsrekryt (8 §). *Ansökan* om att bliva antagen i hemvärnet skall göras skriftligen samt — utom i vissa fall — vara åtföljd av egenhändigt underskriven förklaring rörande sökandens hälsotillstånd. Formuläret Hv nr 5. 1955 upptager utom denna ansökan även följande *åtagande* att underskrivas av sökanden:

> Härmed förbinder jag mig att på för tjänstgöring inom hemvärnet gällande villkor tjänstgöra inom ovannämnda hemvärnsområde såsom hemvärnsman/extra hemvärnsman/hemvärnsrekryt.[345]

*Bifalles* ansökan om antagning till hemvärnsman eller extra hemvärnsman, upprättas *kontrakt* angående anställningen. Bifalles ansö-

[343] HemvärnsK 20 §. — Jfr *H. Calmfors,* Prövning av "medborgarsinne" vid antagande av hemvärnsman. FT 1956 s. 65 ff. Calmfors diskuterar även sökandes möjlighet att anföra besvär över kommunal myndighets yttrande (avstyrkande) och över försvarsområdesbefälhavarens avslag. Märk RÅ 1941 S 346 samt MO 1954 akt nr 483 och 1940 akt nr 474.

[344] Allmän förvaltningsrätt s. 159 f.

[345] Man jämföre, hurusom läkare enligt praxis få skriva under åtagande att framdeles under viss tid, vanligen vikariat, tjänstgöra som underläkare.

kan om antagning till hemvärnsrekryt, utfärdas antagningsbevis. Formulär till dessa handlingar fastställas av riksvärnschefen (HemvärnsK 13 §).[346]

Hemvärnsman (extra hemvärnsman) äger att genom skriftlig anmälan *uppsäga* hemvärnskontrakt, dock ej till tidigare tidpunkt än en månad efter det anmälan kommit hemvärnschefen till handa (21 § 2 mom.).

Försvarsområdesbefälhavaren må med omedelbar verkan *häva* hemvärnskontrakt, då särskilda skäl därtill föranleda, dock först sedan vederbörande kommunala myndighet erhållit tillfälle att yttra sig i frågan. Sådan myndighet äger ävenledes att hos försvarsområdesbefälhavaren hemställa om hemvärnskontrakts och befälsförordnandes hävande. Särskilda bestämmelser givas för det fall, att skiljaktiga meningar skulle uppstå mellan försvarsområdesbefälhavaren och den kommunala myndigheten (3 mom.).

Liknande bestämmelser finnas i hemvärnskungörelsen om *driftvärnsman* och *driftvärnsrekryt* (33 och 34 §§).

*Hemvärnskontraktet* utgör en slutlig juridisk *bindningsform*: den enskildes ansökan om att bliva antagen till hemvärnsman binder honom ej, icke heller försvarsområdesbefälhavarens bifall till ansökningen. I rättssystematiskt hänseende är det skriftliga kontraktet ett *formalavtal*.[347] Pactum de contrahendo kan icke göras rättsligt gällande för detta av den offentliga rätten reglerade kontrakt, icke ens en skriftlig förhandsförbindelse: man märke MO 1946 s. 280.[348] Förbindelsen redan i ansökningen tjänar dels som en tankeställare för sökanden, dels som en psykologisk påtryckning för att han senare skall skriva under kontraktet, som innehåller exakt samma förbindelse.

[346] Hv nr 10. 1955 upptager rubriken Hemvärnskontrakt "med förbindelse att på för tjänstgöring inom hemvärnet gällande villkor tjänstgöra såsom hemvärnsman/extra hemvärnsman" och lämnar rum för kontraktstagarens underskrift. Därefter följer: "Antages ..... den ..... Försvarsområdesbefälhavare." Under nitton paragrafer upptagas på två följande sidor Kontraktsbestämmelser, vilka innehålla hemvärnsmans och extra hemvärnsmans skyldigheter och rättigheter, enligt hemvärnskungörelsen, under rubrikerna: Krigstjänstgöring, Fredstjänstgöring, Ekonomiska förmåner och Särskilda bestämmelser.
Hemvärnskontraktet uppgöres i två exemplar, av vilka det ena förvaras av hemvärnschefen och det andra av hemvärnsmannen (HemvärnsK 19 §).
Man jämföre Hv nr 18. och 19. 1957 (för driftvärnet) samt Hv 15. och 16. 1947 (musikhemvärnsman).

[347] Se tidigare här s. 14 f.

[348] Se här s. 187.

Detta förfarande från hemvärnets sida synes ha tillkommit, sedan den erfarenheten gjorts, att sökande efter bifall till ansökningen icke ha velat skriva under kontraktet.

*cc. Kontraktsanställning på aktiv stat.*

a.

Den skriftliga kontraktsformen gällde länge över hela linjen, då underbefäl och fast anställt manskap rekryterades till krigsmakten. Kontraktssystemet, volontärinstitutionen, hade införts genom beslut av 1901 års riksdag. Trots senare reformer hade emellertid rekryteringen blivit synnerligen otillfredsställande.[349] För det stamanställda underbefälet vid armén[350] och kustartilleriet[351] har systemet med kontraktsbunden anställning numera upphävts. I stället rekryteras underbefälet direkt ur de värnpliktigas led, varvid underbefälsaspiranterna efter avslutad värnpliktsutbildning anställas som aspiranter med viss uppsägningsrätt.

Flygvapnet synes icke ha haft några allvarliga rekryteringsbekymmer trots den långa kontraktstiden för fältflygare och flygnavigatörer: sex år tio månader eller ett år kortare tid för den som avlagt realexamen eller genom betyg styrkt sig äga minst jämförbara kunskaper. Denna långa kontraktstid betingas av en omfattande och mycket dyrbar, teoretisk och praktisk utbildning. Det gäller en betydande kapitalinvestering för staten: en fältflygares utbildning kostar staten måhända omkring 500 000 kr.

*Numera gäller* KK 1 juni 1956 (nr 378) ang. rekrytering av underbefäl på aktiv stat vid försvaret m. m.

Medelst *kontrakt* anställas:

a) yngling som önskar genomgå utbildning till furir på aktiv stat *vid flottan* och som icke genomgått eller icke önskar genomgå för värnpliktig vid flottan föreskriven underbefälsutbildning;

b) yngling som önskar genomgå utbildning till furir, fältflygare eller flygnavigatör på aktiv stat *vid flygvapnet* (2 §).

[349] SU 1952: 172 s. 7. — Orsakerna analyseras i KPr 1952: 120 s. 22 och 24 samt KPr 1953: 110 s. 6 f.

[350] KPr 1952: 120, SU nr 172 och Rskr nr 331. KBr 14 nov. 1952 med bestämmelser för genomförande av ny underbefälsorganisation vid armén (TL A s. 213).

[351] KPr 1953: 110, SU nr 136 och Rskr nr 273. KBr 5 juni 1953 (TS A s. 187), med ändring 29 januari 1954 (TS A s. 37).

Kontraktsanställning sker för viss tid: *vid flottan* ett år tre månader samt *vid flygvapnet* inom yrkesgrenarna trupputbildare och signalister ett år samt inom yrkesgrenarna fältflygare och flygnavigatörer såsom här ovan nämnts (3 §).

Om *behörighetsvillkor* för att vinna kontraktsanställning stadgas i 6 §, bl. a. att sökanden skall med godkända vitsord ha genomgått prövning enligt bestämmelser, som meddelas av försvarsgrenschefen. *Ansökan* skall vara åtföljd av åtskilliga handlingar. Därigenom skall myndigheten kunna vinna en viss föreställning om sökandens förutsättningar för militär utbildning. Till ansökningen skall fogas *förmyndares medgivande,* ifall sökanden icke fyllt 18 år (7 §). Denna bestämmelse betingas av FB 6: 4: Barn, som fyllt aderton år, må själv taga tjänst eller annat arbete.

Erfarenheter från flygvapnet visa, att det kan vara svårt för ynglingen att få förmyndarens, dvs. vanligen båda föräldrarnas samtycke (FB 11: 1). Viljeförklaring av barn över sexton år tillmätes av praxis i annat sammanhang väsentlig vikt och betydelse.[352] Givetvis kunna föräldrarna påverka ynglingen (motivbildning) så, att han som ett avgörande faktum icke skriver under kontraktet. Sökandens bindning till anställning inträder nämligen, först sedan han genom sin av två personer bevittnade namnteckning har *godkänt* kontraktet. Såsom ett uttryck för denna åsikt låter, numera, anställningsmyndigheten ynglingen göra detta i god tid, innan kontraktstiden börjar att löpa. Utifrån dessa förutsättningar torde gälla, att förmyndares skriftliga, bevittnade samtycke *icke kan återkallas.*

*Ansökning* om fast anställning vid flottan och flygvapnet, enligt fastställt formulär,[353] innefattar bl. a. följande *åtagande*:

"Jag förbinder mig att för läkarundersökning och prövning inställa mig å plats och vid tidpunkt, som kommer att meddelas mig under nedan angivna adress. Vidare förklarar jag att nedan lämnade uppgifter om mig själv äro riktiga samt att uppställda frågor äro sanningsenligt besvarade."

De flesta av 34 frågor att besvara avser tidigare sjukdomar eller sjukdomssymtom. Men nr 32 lyder: "Har Ni av domstol ådömts straff? I så fall vilket och för vilken förseelse?"

Antagningsmyndigheten brukar hos polisen i sökandens hemort försöka utröna sökandens eventuella förseelser. Från centrala straffregistret kunna icke erhållas uppgifter åt antagningsmyndigheten.

[352] Jfr NJA 1949 s. 229 och tidigare här s. 137 not 209.
[353] FSB nr 21. 1957.

Ifall det nu under löpande kontraktstid framkommer, att sökande har ljugit i sitt svar på fråga nr 32, räknas detta såsom *svikligt förledande,* varför den anställde meddelas avsked utan ansökan. Med hänsyn till den kontraktsanställdes skadliga inflytande på kamraterna i tjänsten, har i praxis myndigheten ansett sig — utan att anlägga uttryckliga kontraktsresonemang — kunna följa rekryteringskungörelsens 9 § 1 mom.: Före kontraktstidens utgång skall, utan ansökan, avsked meddelas, bl. a., b) den som visat sig olämplig för fortsatt anställning.

Kontraktsformen utesluter nämligen icke, att de båda kontrahenterna — staten och den enskilde — äro *olikställda,* då det gäller parternas bindning till kontraktstiden. Därom intages nämligen en bestämmelse i kontraktet: ". . . dock att avsked dessförinnan (före kontraktstidens utgång) må meddelas enligt vad därom särskilt stadgas." [354]

Enligt rekryteringskungörelsen 9 § 1 mom. *skall* avsked, *utan ansökan,* meddelas — utom såsom ovan under b) — a) den som på grund av sjukdom förklaras vara oduglig till tjänstgöring under återstoden av kontraktstiden; c) den som vid utgången av den i 4 § 1 mom. angivna tiden för överstatsanställning på grund av bristande tillgång på beställningar icke kan beredas anställning på aktiv stat.

Också för den kontraktsanställde medgiver kungörelsen en viss, men starkt begränsad och diskretionärt prövad, rätt att frånträda ett löpande kontrakt (2 mom.): *Efter ansökan må* avsked meddelas den som ådagalägger, att det — av anledning som yppat sig, sedan avtalet om anställningen slöts — för hans framtida väl är av vikt att han löses från sina förpliktelser enligt avtalet. Därjämte *må* avsked efter ansökan beviljas, om avskedet finnes vara till *gagn för tjänsten inom krigsmakten.*

Såsom ett godtagbart skäl för att på ynglingens ansökan lösa honom från hans kontrakt kan räknas, att ynglingen till följd av faders eller moders dödsfall får övertaga lantgård eller driva annan rörelse. "Till gagn för tjänsten inom krigsmakten" kan en ansökan om avsked vara, då den kontraktsanställde avser att övergå till annan försvarsgren, exempelvis från flottan till flygvapnet, således att han omflyttas *inom* krigsmakten.

[354] Formulär FV nr 1 b. 1956 IV.

Kontraktet enligt fastställt formulär[355] hänvisar uttryckligen till rekryteringskungörelsen, avlöningsreglemente och annan för den kontraktsanställde gällande författning.

Med skriftlighetens entydighet, godkänt genom den enskildes namnteckning, godkännandet bevittnat genom två på en gång närvarande personers underskrift, ett exemplar överlämnat till den anställde — binder kontraktet den anställde till speciell statlig verksamhet, som regleras av den offentliga rätten. Kontrahenterna bindas under en maximerad tid, staten dock blott så länge militär myndighet finner den anställde lämplig enligt rekryteringskungörelsens bestämmelser.

För att äga rättsgiltighet få kontraktets *innehåll* och *form* icke strida mot den offentliga rätten, främst rekryteringskungörelsen. Kontraktet är ett *formalavtal*. Därför ägde — enligt då gällande KK 26 maj 1944 (nr 223) ang. manskaps och musikelevers anställning vid krigsmakten — anställningsmyndigheten *icke* lagligen att till kontraktet foga ett tillägg (å särskild uppklistrad pappersremsa) av följande lydelse: "Sökanden förbinder sig att förnya kontraktet den 31 mars 1945 för en tid av 4 år, därest kårchefen så fordrar."[356] En volontär, som på grundval av detta tillägg hade kvarhållits i tjänst, underrättades av MO om att han, därest han önskade bliva fri från anställningen, ägde att göra ansökan därom hos kårchefen. Vidare upplystes han om att han därjämte torde ha möjlighet att få frågan om kontraktets giltighet prövad av domstol efter stämning å kronan.

b.

I *praxis* förekommer det, att militära myndigheter avkräva enskilda vissa *skriftliga förbindelser att under viss tid fortsätta tjänstgöringen vid krigsmakten.*

En fast anställd avfordras följande skriftliga förbindelse före kommenderingen: "Jag, ..... vid ....., förbinder mig, att efter avslutad utbildning vid försvarets läroverk, kvarstå i tjänst vid krigsmakten minst tre år."

En värnpliktig avkräves följande förbindelse: "Jag, vpl N. N., för-

[355] Formuläret inledes med dessa ord: "Härigenom anställes i enlighet med kungörelse den ....."

[356] MO 1946 s. 280.

binder mig att i den händelse jag avlägger godkänd officersexamen (meteorologisk tjänsteexamen) icke avgå ur tjänst förrän tidigast två år efter denna examen." Ur administrativ rättspraxis kan nämnas, att en sådan fänrik — vars avskedsansökan hade avslagits av chefen för flygvapnet — efter hos Kungl. Maj:t anförda besvär icke vann någon framgång.

En tredje skriftlig handling går ut på att vederbörande värnpliktig förbinder sig att — därest han skulle avgå ut tjänst såsom reservofficersaspirant i luftbevakningstjänst vid flygvapnet — likväl tjänstgöra 540 dagar vid krigsmakten. Det tillägges: "Jag är medveten om att denna förbindelse icke kan av mig återtagas."

Enligt vad som framgår av MO:s ämbetsberättelse år 1950 s. 320, har en fast anställd furir, vilken vunnit inträde vid folkskoleseminarium, erhållit avslag å sin ansökan om entledigande — ehuru han *icke* skriftligen förbundit sig till viss tids tjänstgöring. Såsom extra ordinarie tjänsteman med antagningsbevis åberopade han föreskrifterna i Saar 15 § om skriftlig uppsägning. Enligt tilläggsbestämmelser till Saar, 9 §, skall innehavare av furirbeställning iakttaga tre månaders uppsägningstid.

Emellertid hade Kungl. Maj:t den 19 okt. 1945 förordnat, att fast anställd, som efter ansökan beordrades såsom elev vid försvarets läroverk, skulle — i den mån tiden icke täcktes av löpande anställningskontrakt — genom förlängning av anställningskontraktet ha förbundit sig att efter avslutad utbildning vid läroverket kvarstå i tjänst vid krigsmakten minst ett år efter det han avslutat sin underofficersutbildning eller, därest han genomgått realskolelinjen men underläte att genomgå underofficersskola, minst två år efter det hans utbildning vid läroverket avslutats. Därefter utbyttes i samband med löneregleringen den 1 juli 1947 kontraktsanställningen för furirerna mot anställning såsom extra ordinarie tjänstemän med antagningsbevis. I detta nya läge förordnade Kungl. Maj:t genom beslut den 24 okt. 1947, att fast anställd, som efter ansökan beordrades såsom elev å realskolelinjen vid försvarets läroverk, dessförinnan skulle genom en *särskild utfästelse* ha förbundit sig att efter avslutad utbildning vid läroverket kvarstå i tjänst vid krigsmakten i enlighet med vad för förenämnda olika fall angivits i 1945 års beslut.

Kungl. Maj:t yttrade i sitt avslagsbeslut den 12 aug. 1949 till furirens ansökan bl. a. följande:

Enär W, med hänsyn till vad i ärendet och eljest förekommit, måste anses ha, innan han begärt kommendering till utbildning vid försvarets läroverk eller i vart fall innan sista årskursen av denna utbildning påbörjats, ägt kännedom om det villkor att efter avslutad utbildning kvarstanna viss tid i tjänst, som gäller för kommendering till läroverket, och W vid sådant förhållande genom att mottaga kommenderingen och fullfölja utbildningen får anses ha blivit skyldig att ställa sig detta villkor till efterrättelse, samt i övrigt W icke anfört bärande skäl att erhålla avsked från furirbeställningen, finner Kungl. Maj:t ansökningen icke föranleda någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

På detta stadium hade furiren utnyttjat den administrativa besvärsordningen. Och Kungl. Maj:t i statsrådet hade avgjort en *rättstvist* mellan enskild och kronan såsom avtalspartner. Emellertid lärer frågan om skyldighet för honom att — ehuru han icke avgivit föreskriven utfästelse härom — kvarstå i tjänst såsom furir utöver i gällande avlöningsbestämmelser stadgad uppsägningstid ha kunnat dragas under domstols prövning.[357]

c.

En liknande situation är aktuell på ett annat område av offentlig tjänstemannarätt. Det gäller *polismän,* vilka *efter medgivande* eller *ensidigt*[358] slutat sin anställning, sedan de uppburit lön eller del därav under den tid, varunder de mottagit undervisning vid statens polisskola. Det har från den kommunala arbetsgivarsidan gjorts gällande, att sådana polismän hade att till den forne arbetsgivaren återbära den lön de åtnjutit under denna utbildning, enär utbildningen bekostades för att komma den lokala förvaltningen till godo.

Ifall polismannen har skriftligen förbundit sig att efter utbildningen kvarstanna under viss tid i kommunens tjänst och ifall han åtnjutit lönen under utbildningen *icke till följd av författningsbestämmelser,*[359] finnes grund för en civilrättslig talan mot polismannen.

[357] MO 1950 s. 320 (s. 325); jfr MO 1946 s. 280 (s. 281 sista satsen).
[358] Jfr NJA 1955 s. 405, se här tidigare s. 170 not 307.
[359] Man jämföre RÅ 1927 ref. 4: Stadsfullmäktige hade icke författningsenligt ägt föreskriva, inom vilken kommun de vid viss folkskola anställda lärarna — som åtnjöto endast minimiavlöning — skulle vara bosatta. Frågan om deras rätta mantalsskrivningsort var beroende av gällande författningsbestämmelser. Indirekt kan utläsas av detta rättsfall: ifall stadsfullmäktige hade beslutit bostadstvång för lärarna såsom villkor för att dessa skulle få åtnjuta kommunalt lönetillägg, torde detta lagligen kunnat ske, och hade lärarna genom åtnjutandet blivit civilrättsligt bundna av det uppställda villkoret.

*b. Distriktsbarnmorskor och s. k. avtalsbarnmorskor.*

För att tillgodose barnaföderskors behov av förlossningshjälp är riket indelat i barnmorskedistrikt, varvid som regel varje landstingskommun och varje stad, som icke tillhör landstingskommun, utgör ett sådant.[360] Barnmorskestyrelsen skall för distriktet anställa det antal distriktsbarnmorskor, som medicinalstyrelsen efter förslag av barnmorskestyrelsen bestämmer.

Ett reglerat ansökningsförfarande med bestämd ansökningstid påbjudes för dessa tjänster. Det åligger barnmorskestyrelsen bl. a.:

att, sedan ansökningstiden till distriktsbarnmorsketjänst utgått, tillsätta tjänsten med utfärdande av skriftligt förordnande tills vidare med sex månaders ömsesidig uppsägningstid, vilket förordnande jämväl skall innehålla uppgift om de med tjänsten förenade förmånerna och de huvudsakliga villkor i övrigt, som gälla för densamma.[361]

Detta skriftliga förordnande skall således enligt författningen innehålla så många och uttryckliga bestämmelser om tjänsten, att förordnandet icke utan skäl i 1955 års förordning om distriktsbarnmorskor benämnes *anställningsavtal*: Anställningen skall ske tills vidare med uppsägningstid, som bestämmes i anställningsavtalet (3 § första stycket). Till *innehållet* kommer ett dylikt anställningsavtal, givet i form av skriftligt förordnande, det skriftliga kontraktet således nära. Men medan den kontraktsanställde skall slutligen skriva under kontraktet och först därigenom blir bunden, avgives vid distriktsbarnmorsketjänsterna den enskildas relevanta och slutliga viljeförklaring redan i ansökningen. För att återkalla en sådan ansökan kräves därför — även om man bortser från schablonavtal enligt mönstret i avtalslagens 1 kap. — barnmorskestyrelsens godkännande.

En annan kategori av här intresserande barnmorskor är de s. k. *avtalsbarnmorskorna.*

KK 17 juni 1955 (nr 481) om ändring av kungörelsen den 30 juni 1947 (nr 429) om statsbidrag till avlöning åt distriktsbarnmorskor, 6 §, giver förklaringen till denna kategori:

Har stad, som jämlikt 1 § andra stycket förordningen om distriktsbarnmorskor undantagits från indelningen i barnmorskedistrikt, träffat *avtal*[362] med en

[360] KF 3 juni 1955 (nr 350) om distriktsbarnmorskor, 1 §. — KPr 1955: 129 och 130, SALU nr 6 och 7, Rskr nr 353 resp. 352.
[361] K. Reglemente 31 dec. 1943 (nr 938) för barnmorskestyrelserna, 2 § under 2)

eller flera barnmorskor att fullgöra distriktsbarnmorskas uppgifter inom förlossningsvården, skall för varje barnmorska, med vilken sådant *avtal*[362] träffats, till staden utgå statsbidrag med 1 800 kr.

Det praktiska genomförandet förutsätter, att vederbörande stad upprättar skriftligt kontrakt med dessa "avtalsbarnmorskor". Genom kontrakt måste nämligen sådana barnmorskor bindas till de uppgifter, som enligt gällande förordning åvila distriktsbarnmorskor. Och för att staden skall erhålla statsbidrag, måste avtal med barnmorska på något sätt dokumenteras.

§ 2. *I vad mån utlösas eller gälla specifika rättsverkningar av enskildas viljeförklaringar i dylika kontrakt och avtal?*

Då en författning föreskriver *kontrakt* för anställande i offentlig tjänst, blir den enskilde bunden av sin viljeförklaring, först sedan han har presterat sin rättsgiltiga underskrift på kontraktet. Det gäller här *formbundna* avtal. Och det åligger myndigheter, ämbetsmän och tjänstemän inom offentlig förvaltning att *ex officio* iakttaga och efterleva lagars och författningars bestämmelser:[363] således också vad *normativt* bestämmes om kontrakts och avtals *innehåll* och *form* samt om det *förvaltningsförfarande,* som skall ske. För att bindas av kontraktets eller avtalets innehåll skall givetvis den enskilde avtalspartnern känna till detta: därför upptagas avtalsvillkoren i kontrakt, som upprättas i två exemplar, av vilka ett överlämnas till den enskilde. Men i författning kan den konstruktionen nyttjas, att avtalsvillkoren intagas i myndighetens skriftliga förordnande.[364] Bestämmelser om ömsesidig rätt att uppsäga kontrakt eller avtal samt om dessas automatiska förlängning kunna sägas vara typiska för denna anställningsform. Men även för extra ordinarie statstjänstemän utan kontrakt gäller enligt Saar en ömsesidig rätt till uppsägning av tjänsteförhållandet.

Då fråga är om rätten till arbetstagares uppfinningar, giver en särskild lag[365] utrymme för vissa överenskommelser mellan den offentlige

[362] Kurs. här.
[363] Man jämföre RF § 96 om riksdagens ombudsmäns uppgifter samt instruktion 24 maj 1957 för riksdagens ombudsmän.
[364] Märk skriftligt förordnande för distriktsbarnmorska, se här s. 190.
[365] Lag 18 juni 1949 (nr 345) om rätten till arbetstagares uppfinningar, 2 § 2 st. samt 3 § 2 och 3 st. Tidigare här s. 76 f.

arbetsgivaren och den anställde. I det militära avkrävas vissa skriftliga utfästelser av anställd att under viss tid kvarstanna i tjänst. Inom polisväsendet finnes en liknande tendens. För att en ordinarie tjänsteman skall få B-avdrag under tjänstledighet för vidare studier, kan myndighet vilja avkräva tjänstemannen förbindelse att för framtiden eller under viss tid kvarstanna inom viss förvaltningsgren.

På detta plan intresserar en gränsdragning mellan sådana statstjänstemän med ämbetsansvar, som äro lönegradsplacerade, och *kontraktsanställd* personal. För de förra anses, traditionellt, anställnings- och arbetsvillkoren icke kunna regleras genom avtal.[366]

För att komma verkligheten nära är det emellertid viktigt, att man om själva tjänsteförhållandet *icke* drager alltför långt gående slutsatser av det faktum, att detta grundas på *kontraktsform* eller annat *avtal.*

Ehuru tjänstemännen kontraktsanställas av skogsvårdsstyrelserna, kan skogsvårdsstyrelses beslut i fråga om tillsättande av befattning hos styrelsen överklagas.[367] Likaså kontraktsanställas hushållningssällskapens tjänstemän. Kontraktsbindningen utesluter icke, att besvär hos Kungl. Maj:t må anföras över förvaltningsutskottets beslut om tillsättande och entledigande av personal hos hushållningssällskap.[368] RegR har yttrat sig i ett mål, som gällde omfattningen av Kungl. Maj:ts prövningsrätt vid besvär över beslut om uppsägning av befattningshavare hos hushållningssällskap: *RÅ 1953 ref. 14.* RegR ingick därvid i *saklig* prövning, huruvida uppsägningsåtgärden hade varit berättigad eller ej, således en materiell prövning av uppsägningsgrunderna.[369] Kungl. Maj:t beslöt i enlighet med RegR:s hemställan:

att — enär av handlingarna ej framgår, att uppsägningen grundats å förhållanden, vilka skäligen bort föranleda sådan åtgärd — pröva rättvist upphäva det överklagade beslutet.

*Kontraktsform och ämbetsansvar?*

Att just kontraktsform eller annan avtalsform än kollektivavtal har använts för att anställa en person i allmän tjänst har *icke* avgörande betydelse för frågan om den anställdes ämbetsansvar enligt SL 25 kap.

[366] Se här tidigare s. 77 not 46.
[367] KF 30 maj 1941 (nr 350) ang. skogsvårdsstyrelser, 2 § 3 st. — KPr 1941: 94; JoU nr 31.
[368] KK 10 juli 1947 (nr 394) med allmänna grunder för hushållningssällskaps organisation, 28 § 2 st. — KPr 1947: 76, SäU nr 6.
[369] *Jägerskiöld,* Svensk tjänstemannarätt I, s. 456.

Enligt rättspraxis är distriktsbarnmorska underkastad sådant ansvar: *NJA 1943 s. 522.*[370] Någon åtskillnad kan därvid icke göras mellan en distriktsbarnmorska, som har tillsatts genom förordnande,[371] och en distriktsbarnmorska, som innehar sin befattning på grund av avtal.[372] Det är tjänstens innehåll, innehavarens tjänsteställning[373] och tjänsteåligganden, som avgöra frågan om ämbetsansvar — icke det faktum att kontraktsformen eller avtalsformen har nyttjats, ty den utgör i detta sammanhang blott en form av juridisk bindning.

Stationskarlsaspiranter och extra ordinarie stationskarlar vid statens järnvägar ha dömts för ämbetsbrott enligt gamla SL 25: 22 — *NJA 1918 s. 334.* De hade underskrivit särskilda tjänsteförbindelser. Vidare ha enligt samma lagrum dömts en genom kontrakt med postverket antagen lantbrevbärare och ett brevbärarbiträde: *NJA 1913 s. 145* och *1943 s. 26.* I det förra målet bestred den åtalade utan framgång, att SL 25 kap. vore tillämpligt: för honom hade ej utfärdats något förordnande, utan hans mellanhavande med postverket grundades på kontrakt.

Extra schaktmästare och schaktmästarbiträde, anställda vid stads gatukontor, ha dömts enligt gamla SL 25: 22 — *NJA 1938 s. 279.* Vid rådhusrätten hade den ene åtalade förgäves bestritt, att hans ställning vore av sådan beskaffenhet, att han kunde anses som tjänsteman, samt åberopade därvid bl. a., att han icke hade fått något kontrakt.

Brandmän äro enligt rättspraxis och doktrinen underkastade ämbetsansvar; detta gäller såväl om brandman, anställd vid brandkår i stad: *NJA 1943 s. 428* som om borgarbrandman: *RÅ 1946 ref. 6.* I det sistnämnda målet har socialstyrelsen avgivit ett utlåtande, som intresserar här:

> Med hänsyn till ämbetsmannaansvaret är det icke möjligt att göra någon åtskillnad mellan personal, som tillhör en yrkesbrandkår, och personal, som tillhör en borgarbrandkår. Den omständigheten, att borgarbrandkårernas per-

[370] Om barnmorskas ämbetsansvar se även NJA 1929 B 119.
[371] KRegl 31 dec. 1943 (nr 938) för barnmorskestyrelserna, 2 § 2.
[372] KK 17 juni 1955 (nr 481) om ändring av kungörelsen den 30 juni 1947 (nr 429) om statsbidrag till avlöning åt distriktsbarnmorskor, 6 §.
[373] Den begränsning av ansvaret jämlikt gamla SL 25: 22, som rättspraxis gjort, har tillkommit med hänsyn till sysslornas osjälvständiga karaktär. Se *F. Wetter,* Vilka arbetstagare i kommunernas tjänst äro underkastade ämbetsmannaansvar? SST 1937 s. 179. *Larsson,* a. a. s. 232, instämmer.

sonal med hänsyn till *arbetets intermittenta natur* (kurs. här) i regel åtnjuter avlöning per timme, synes icke äga någon betydelse, då frågan om ämbetsansvar skall bedömas.[374]

Enligt svensk rättspraxis kan tjänstemäns ställning ej bestämmas genom kollektivavtal.[375] Emellertid kan — enligt *Jägerskiöld* — en och samma person "väl vara underkastad ämbetsansvar men samtidigt i lönemässigt hänseende vara arbetare". Och han tillägger följande, som intresserar i samband med vad jag tidigare här har skrivit om kontraktsformen såsom blott en *bindningsform,* blott ett *juridiskt bindmedel*:[376] "Det offentligrättsliga moment, som ämbetsansvaret utgör, är icke något logiskt hinder för en civilrättslig utformning av anställningsavtalet."[377] Belysande är även vad *Sundberg* skrivit om att den enskilda partsviljan knappast spelar någon roll för annat än anställningskontraktets tillkomst.[378]

### 3. Tjänstemännens underkastelse under ett nyutfärdat avlönings- eller pensionsreglemente.

a.

*Lagstiftningens olika konstruktioner för att det nya reglementet skall vinna tillämpning.*

En statstjänsteman är underkastad ett äldre avlönings- eller pensionsreglemente, men han innehar en befattning, som avses i ett nyutfärdat reglemente. Hur skall denne tjänstemans löne- eller pensionsställning regleras?

Ett intresse för den offentlige arbetsgivaren är, att enhetliga bestämmelser gälla, sålunda att helst alla eller de allra flesta tjänstemän

[374] De fall ur rättspraxis, då arbetstagare ha dömts enligt gamla SL 25: 22 (numera gäller SL 25: 11) redovisas av *Larsson,* a. a., s. 219 ff. — *F. Wetter,* Vilka arbetstagare i kommunernas tjänst äro underkastade ämbetsmannaansvar? SST 1937 s. 171 ff.

[375] *Jägerskiöld,* a. a., s. 53 och 116 f. — RÅ 1942 ref. 25 och ADD 1939 nr 24. Se ytterligare SOU 1960: 10 s. 33—40 och 86—89.

[376] Man jämföre vad *Waline,* a. a. 6 uppl., s. 329 f yttrar om de kontraktsanställda i statens tjänst (les agents contractuels) enligt fransk rätt: La tendance de la jurisprudence est de leur appliquer les règles statuaires de la fonction publique dans la mesure où elles ne sont pas contraires à leur contrat.

[377] A. a., s. 66 med noten.

[378] Allmän förvaltningsrätt s. 159 f.

underkastas det nyutfärdade reglementet. Oftast innehåller detta för det stora antalet av tjänstemän i olika lönegrader *både* gynnande *och* tyngande bestämmelser.[379] Stundom kan det exempelvis för tjänstemannen vara vanskligt att beräkna, hur många tjänsteår som han enligt det nya reglementet skall få räkna för att erhålla full pensionsrätt. Risk för tjänstemannens villfarelse föreligger.[380]

Enligt statens löneförordning den 31 maj 1957 (nr 228)[381] skall tjänsteman, vilken den 1 juli 1957 eller därefter erhåller *befordran* eller *förnyat* förordnande eller *förnyad* kontraktsanställning, därmed bliva underkastad förordningen. Se Övergångsbestämmelser punkt 3. Ehuru outtalat gäller icke mindre, att den som utnämnes till en tjänst, som är upptagen på en av förordningens löneplaner, genom *utnämningen* kommer att lyda under löneförordningen.

Däremot skall statens löneförordning *icke* gälla för bl. a.:

Löneplansanställd tjänsteman, som senast den 15 juli 1957 till vederbörande avlöningsutbetalande myndighet skriftligen anmält, att han icke vill underkasta sig löneförordningen (Övergångsbestämmelser 2 a).

Den frågeställning som jag har rubricerat såsom underkastelse under ett nytt avlönings- eller pensionsreglemente kan synas ha förlorat i betydelse genom följande stadgande i löneförordningen, Övergångsbestämmelser punkt 5:

Tjänsteman, å vilken statens löneförordning erhåller tillämpning, skall vara underkastad generell ändringsskyldighet i fråga om bestämmelser rörande avlönings- och pensionsförmåner.[382]

Samtidigt har i Saar upphävts 51 §, enligt vilken statstjänstemännens skyldighet att godtaga ändrade villkor begränsades till vissa angivna villkor.

Emellertid är löneförordningens stadgande om en obegränsad rätt

[379] Man behöver blott erinra om hurusom statsämbetsmännens i RF § 36 garanterade oavsättlighet satts ur spel genom avlöningsreglementenas bestämmelse om förflyttningsskyldighet: NJA 1928 s. 88.

[380] Se NJA 1946 s. 731 och RÅ 1948 Fi 752.

[381] KPr 1957: 1 (Bil. 2, p. 4), SU nr 14 och Rskr nr 14; KPr 1957: 173, SU nr 131 och Rskr nr 321.

[382] Statens allmänna tjänstepensionsreglemente 28 maj 1959 (nr 287) har trätt i kraft den 1 juli 1959: "Utan att särskilt beslut härom fattats av Kungl. Maj:t må reglementet icke vinna tillämpning å den som på grund av att han därom uttryckt önskan icke blivit underkastad statens löneförordning eller däremot svarande kommunala lönebestämmelser." — Om ändringsskyldighet se 18 §.

för staten att ensidigt ändra tjänstemännens avlönings- och pensionsvillkor icke avsedd att revolutionera rättsförhållandet mellan staten och tjänstemännen.[383] Det förutsättes nämligen, att varje ändring skall träffas efter *överenskommelse med tjänstemännens organisationer,* och att *grundlönerna* icke ensidigt skola kunna sänkas. För statstjänstemännen har således åter den kollektiva rätten expanderat på individualrättens bekostnad.

Inom arbetsrätten är det enligt *Folke Schmidt* icke möjligt att generellt fixera, vilka typer av bestämmelser som utgöra avtalsinnehåll och vilka som sakna denna karaktär. Helt allmänt torde dock gälla, att bestämmelser om *ekonomiska förpliktelser* betraktas som avtalsinnehåll: därför kunna dessa *icke ensidigt ändras* av arbetsgivaren (se t. ex. *NJA 1947 s. 308, 1948 s. 717,* jfr *1954 s. 532*).[384]

För att "fånga in arbetstagarens samtycke" har den offentlige arbetsgivaren i reglemente upptagit bestämmelse om skyldighet för arbetstagaren att underkasta sig ändringar. I städernas normaltjänstereglemente avser ändringsklausulen *dels* ändringar som "kommunen finner påkallade med hänsyn till tillkomst eller ändring av statliga författningar — dock icke avlöningsreglementen — eller därmed jämförbara omständigheter", *dels* övriga ändringar, som fullmäktige besluta "efter överenskommelse mellan lönenämnden och personalorganisation".[385]

I *NJA 1959 s. 478* har HD tagit ställning till frågan om skyldighet för kommunal befattningshavare (polisman) att, på grund av förbehåll i pensionsreglemente, underkasta sig beslut, som ändrade pensionsförmånerna och villkoren för deras åtnjutande. Genom tre instanser förklarades befattningshavaren berättigad att kvarstå på det äldre reglementet — trots dettas ändringsklausul. Mot sitt bestridande ansågs nämligen tjänstemannen icke skyldig att vidkännas ensidig sänkning av de *ekonomiska* förmånerna enligt det äldre reglementet. Däremot ansåg HD:s majoritet (fyra röster mot en), att ändringen av *pensionsåldern* omfattades av ändringsklausulen i det äldre reglementet.[386]

[383] *Stig Jägerskiöld,* Om allmän förvaltningsrätt. S. 93.
[384] *Folke Schmidt,* Tjänsteavtalet s. 76.
[385] *Schmidt,* a. a. s. 80.
[386] I referatet redovisas en omfattande rättsvetenskaplig argumentering i målet samt litteratur i ämnet.

Då statstjänstemän, som lyda under ett äldre avlönings- eller pensionsreglemente, individuellt skola beredas tillfälle att ansluta sig till ett nyutfärdat reglemente, så kan detta syfte nås enligt följande två principer. Det nya reglementet kan, enligt sina uttryckliga bestämmelser, bliva gällande antingen genom befattningshavarens *uttryckliga anmälan* eller på grund av hans *underlåtenhet* att göra viss anmälan, enligt bägge alternativen inom viss författningsstadgad tid.[387]

I författningarna har man huvudsakligen valt mellan dessa alternativ för att lösa problemet:

A. Det nya avlönings- eller pensionsreglementet kan i sina bestämmelser om tillämplighet stadga, att de nya bestämmelserna skola gälla för sådan tjänsteman, såvida han ej före viss tidpunkt anmäler, att han icke vill underkasta sig dessa (s. k. *negativ* anmälan).[388]

B. Eller kan det nya reglementet stadga, att äldre föreskrifter skola lända till efterrättelse, om icke sådan tjänsteman före viss tidpunkt

[387] Man jämföre ordalydelsen i KK 30 juni 1948 (nr 543) med övergångsbestämmelser till statens allmänna avlöningsreglemente, 1 § 3 mom.: I 1 mom. avsedd tjänsteman, på vilken reglementet icke vunnit tillämpning till följd av gjord anmälan, respektive på grund av underlåtenheten att göra anmälan . . .

[388] Här följa exempel på författningar, vilka valt detta alternativ: K. avlöningsreglemente 22 juni 1921 (nr 451) för befattningshavare vid statsdepartement och vissa andra verk, tillhörande den civila statsförvaltningen, 36 §.
K. avlöningsreglemente 4 januari 1939 (nr 8) för ordinarie tjänstemän vid den civila statsförvaltningen (civila avlöningsreglementet), 59 § 1 mom. c).
KK 15 juni 1939 (nr 272) om ändring i vissa delar av civila avlöningsreglementet 4 januari 1939 (nr 8) m. m., 66 § 1 mom. c).
K. avlöningsreglemente 15 juni 1939 (nr 275) för beställningshavare vid försvarsväsendet (militära avlöningsreglementet), 58 § 1 mom.
K. avlöningsreglemente 21 juni 1940 (nr 652) för fast anställt manskap vid försvarsväsendet (manskapsavlöningsreglementet), 32 § 1 mom.
K. avlöningsreglemente 30 dec. 1941 (nr 1008) ang. tjänstepension för befattningshavare i statens tjänst (allmänna tjänstepensionsreglementet), 37 § 1 mom.
K. reglemente 30 dec. 1941 (nr 1009) ang. familjepension för efterlevande till befattningshavare i statens tjänst (allmänna familjepensionsreglementet), 25 § 1 mom. b).
KK 18 juli 1942 (nr 701) ang. tillämpning i vissa fall av folkskolans tjänste- och familjepensionsreglementen å befattningshavare avgångna med rätt till pension enligt tjänstepensionsreglementet för folkskollärare m. fl., 1 §.

anmäler, att de nya bestämmelserna må äga tillämpning på honom (s. k. *positiv* anmälan).[389]

När väljes det ena alternativet — och när föredrages det andra? I *NJA 1946 s. 731* har kronan såsom svarande — alltså i en advokatorisk situation — redogjort för de principer, som bruka tillämpas i fråga om övergångsföreskrifter i samband med löne- eller pensionsregleringar för statens befattningshavare. Följande må citeras:

I allmänhet pläga dylika regleringar i stort sett innebära förbättringar för tjänstemännen, ehuru det kan befinnas påkallat att i ett eller annat avseende genomföra en skärpning i förhållande till tidigare bestämmelser. Det har därvid brukat anses lämpligt, att även befattningshavare, som av en eller annan anledning icke äro skyldiga att övergå på dylika bestämmelser, erhålla möjlighet att välja, om de vilja underkasta sig de nya föreskrifterna eller stå kvar på de gamla. Det kan ske på tre olika sätt.

Ett sätt är att föreskriva, att tjänstemannen före viss tidpunkt skall inkomma med anmälan, huruvida han vill underkasta sig de nya bestämmelserna eller icke. En annan utväg är, att de nya bestämmelserna skola gälla för tjänstemannen, därest han ej före viss tidpunkt anmäler, att han icke vill underkasta sig desamma (negativ anmälan). Ett tredje alternativ är att låta äldre föreskrifter lända till efterrättelse, såvida ej tjänstemannen före viss tidpunkt anmäler, att de nya bestämmelserna må äga tillämpning å honom (positiv anmälan).

Givetvis skulle det i princip vara önskvärt att alltid kunna tillämpa det första alternativet, varigenom erhålles en uttrycklig viljeförklaring från tjänstemannens sida. Härigenom skulle åstadkommas en garanti för att tjänstemannen erhållit kännedom om författningsändringen och gjort sitt val. En dylik anordning kan ifrågakomma uppenbart endast beträffande en författningsändring, som berör allenast ett ringa antal tjänstemän. Detta tillvägagångssätt användes således i fråga om landshövdingarnas övergång till 1939 års civila avlöningsreglemente. Anledningen till det omständliga förfarandet i fråga om landsfiskalerna[390] hade varit den, att samtidigt med ändringen beträffande dessas

[389] Lag 30 juni 1934 (nr 444) om ändring i vissa delar av lagen den 11 oktober 1907 (nr 85) ang. civila tjänstinnehavares rätt till pension, övergångsbestämmelsen. — Märk NJA 1946 s. 731.
KRegl 30 juni 1934 (nr 442) ang. tjänstepension för tjänstemän, tillhörande den civila statsförvaltningen (civila tjänstepensionsreglementet). Övergångsbestämmelser mom. 3.
KK 17 juni 1938 (nr 518) om vissa ändringar i reglementet 31 dec. 1919 (nr 878) för statens pensionsanstalt. Kap. VIII. Övergångsstadganden. Mom. 1. — Märk RÅ 1948 Fi 752.
KRegl 30 dec. 1941 (nr 1009) ang. familjepension för efterlevande till befattningshavare i statens tjänst (allmänna familjepensionsreglementet), 1 § 2 mom. b).
Folkskolans tjänstepensionsreglemente 18 juli 1942 (nr 699), 7 § 2 mom.

[390] KBr 28 juni 1941 till länsstyrelserna.

avlöningsförmåner m. m. skett en synnerligen genomgripande omläggning av hela landsfiskalsorganisationen, som bl. a. inneburit en betydande minskning av antalet befattningar. Då det därvid gällt att avföra en del landsfiskaler på indragningsstat, hade funnits skäl att i detalj undersöka förhållandena beträffande befattningarnas innehavare. Med hänsyn därtill hade förelegat särskild anledning att inhämta yttrande från varje landsfiskal.

I andra fall — där det i allmänhet är fråga om ett mycket stort antal tjänstemän — har man i första hand att tillse, att övergångsbestämmelserna i avseende å anmälningsskyldigheten så utformas, att de åstadkomma minsta möjliga besvär för tjänstemannen och myndigheterna. Det är då naturligt, att man väljer det av de båda återstående alternativen, som kan förväntas ge anledning till det minsta antalet anmälningar. Har man sålunda anledning antaga, att befattningshavarna i allmänhet komma att gå över på de nya bestämmelserna, är det givetvis lämpligast att kräva anmälan allenast i de undantagsfall, där vederbörande tjänsteman av ett eller annat skäl kan vilja kvarstå på de tidigare bestämmelserna. Talar däremot sannolikheten för att flertalet befattningshavare vilja kvarstå på de tidigare bestämmelserna, bör den praktiska synpunkten föranleda, att anmälan skall göras av den, som till äventyrs vill gå över på de nya bestämmelserna. Resultatet av dessa överväganden ur praktisk administrativ synpunkt sammanfaller också vanligen med tjänstemännens intressen.[391]

Ur reglementen vill jag anföra följande exempel på hurusom valet mellan positiv och negativ anmälan synes grundat på rättsliga överväganden.

Folkskolans tjänstepensionsreglemente 18 juli 1942 (nr 699), 7 § 2 mom. lyder:

> Har ordinarie befattningshavare utan något sitt förvållande förflyttats till ordinarie befattning, för vilken gäller annan pensionsålder, skall den nya pensionsåldern icke tillämpas å honom, såframt han icke inom viss, av Kungl. Maj:t bestämd tid anmäler sin önskan att bliva underkastad den nya åldersbestämmelsen.

För ett sådant fall må en tjänsteman icke genom *konkludent* viljeförklaring (underlåtenhet att göra anmälan), dvs. *negativ* anmälan, riskera att lida rättsförlust i förhållande till sin tidigare situation.

KK 30 juni 1948 (nr 543) med övergångsbestämmelser till statens allmänna avlöningsreglemente (nr 436, Saar) stadgar i sina tillämpningsföreskrifter *dels* positiv, *dels* negativ anmälan, 1 § 1 mom. Positiv anmälan enligt b) skall göras av sådana tjänstemän, som lyda

[391] Se akten till NJA 1946 s. 731, utdrag av protokollet hos Stockholms RR 31 aug. 1943 s. 100 f.

under *annat* avlöningsreglemente än de två, som Saar avsåg att ersätta — *negativ* enligt a) av tjänstemän, som lyda under de två avlöningsreglementen, vilka Saar avsåg att ersätta. Då positiv eller uttrycklig anmälan valdes, skedde så för att förebygga oklarhet men också för att trygga vissa befattningshavares position.

Någon generell rättsgrundsats kan dock icke med säkerhet skönjas bakom författningarnas val mellan positiv och negativ anmälan. Jag finner emellertid på samma plan en annan distinktion mera rationell: författningen tillmäter rättsverkan åt tjänstemannens *uttryckliga* viljeförklaring — eller åt hans *underlåtenhet* att avgiva viss viljeförklaring *(konkludent)*.

b.

*Underlåtenhet att göra lagstadgad anmälan (konkludent viljeförklaring).*

Såsom obestritt gäller, att anmälan om underkastelse under det nya avlönings- eller pensionsreglementet måste göras före den författningsstadgade tidens utgång, ifall anmälan skall få verkan enligt författningen.[392] Efter tidsfristens utgång återstår för den berörde tjänstemannen blott att begära dispens eller söka återställande av försutten tid.

Väsentligt för befattningshavarens möjlighet att erhålla dylik dispens är, att det efter den bestämda tiden för anmälans ingivande *icke* har inträffat omständigheter, som kunna antagas ha påverkat befattningshavarens ställningstagande till frågan om de nya bestämmelsernas tillämpning på honom. Motsatsen utgör en presumtion mot beviljande av hans senare ansökning i ämnet; likaså ifall en längre tidrymd har förflutit från den tidpunkt, då anmälan skolat göras, och tidpunkten för den gjorda ansökningen. Samma synpunkter läggas på *återkallelse* av gjord anmälan om underkastelse under ett nyutfärdat avlönings- eller pensionsreglemente — såsom vi skola finna i *NJA 1946 s. 731* (fallet O).

Frågan om lagstadgad anmälan om underkastelse, sedan laga tid utgått, har varit föremål för både Kungl. Maj:ts och riksdagens prövning i följande fall.

[392] Detsamma gäller om ansökan till ordinarie statstjänster, se *Adolphson* i FT 1949 s. 160 och *B. Sörlin,* För sent inkommen ansökan upptagen. FT 1951 s. 373 ff. — Men betydelsen av att iakttaga stadgad besvärstid synes ha minskat genom senare tids praxis: *Sundberg,* Allmän förvaltningsrätt s. 334.

Vissa här intresserande befattningshavare innehade den 1 juli 1935 tjänst, som avsågs i 1907 års civilpensionslag, och berördes alltså av det i lagen den 30 juni 1934 (nr 444) intagna övergångsstadgandet. Dessa befattningshavare hade — såsom framgår av KPr 12 febr. 1934 (nr 110) — anhållit, att bestämmelserna i sistnämnda lag måtte få äga tillämpning å dem, utan hinder av att de icke verkställt den anmälan, som nämnes i övergångsstadgandet.

De åsyftade befattningshavarna hade på grund av bristande kännedom om innebörden av de år 1934 beslutade ändringarna i 1907 års civila pensionslag eller till följd av förbiseende uraktlåtit att inom föreskriven tid verkställa anmälan om önskan att övergå på de nya bestämmelserna — oaktat dessa, såvitt kunnat bedömas med utgångspunkt från de vid denna tid föreliggande förhållandena, måste anses ha för befattningshavarna inneburit övervägande fördelar. Skolöverstyrelsen och statskontoret hade hörts över ansökningarna och i huvudsak tillstyrkt bifall till desamma.

Departementschefen yttrar: Även för min del anser jag skäligt, att i fall som de förevarande — där således icke omständigheter, som inträffat efter den föreskrivna tiden för anmälans verkställande, kunna antagas hava påverkat befattningshavarens ställningstagande till frågan om de nya bestämmelsernas tillämpning å honom — medgivande lämnas befattningshavaren att få dessa nya bestämmelser å sig tillämpade utan hinder av uraktlåtenheten att göra vederbörlig anmälan.

Och departementschefen fortsätter: Då övergångsstadgandet till lagen den 30 juni 1934 tillkommit under riksdagens medverkan, torde den av mig väckta frågan om tillämpning efter särskilt medgivande av bestämmelserna i lagen böra bliva föremål för riksdagens övervägande. Det synes mig emellertid icke erforderligt att påkalla riksdagens beslut i varje särskilt ärende av nu ifrågavarande beskaffenhet, som kan uppkomma, utan förordar jag, att riksdagens bemyndigande inhämtas därtill, att Kungl. Maj:t må i fall som av mig åsyftas, efter prövning av föreliggande omständigheter kunna medgiva tillämpning av de i lagen den 30 juni 1934 meddelade bestämmelserna. Jag förutsätter härvid, att i de fall, som kunna yppa sig först någon längre tid efter nämnda lags ikraftträdande och där anledningen till befattningshavares underlåtenhet att verkställa föreskriven anmälan icke klart låter sig bedöma, medgivande som nu avses icke skall ifrågakomma.

Genom skrivelse nr 144 den 14 april 1937 biföll riksdagen denna proposition.

Om en befattningshavare har *underlåtit* att göra lagstadgad anmälan om att han vill underkasta sig den nya löne- eller pensionsförfattningen, inträder sålunda efter den författningsstadgade tidsfris-

tens utgång rättsverkan *eo ipso*: *utan* myndighets efterföljande förvaltningsakt eller beslut.

Detta spörsmål prövades i *RÅ 1948 Fi 752*. Polisväsendet hade omorganiserats i ett distrikt, men inom organisationen kvarstod en polisman, som tidigare hade *underlåtit* att anmäla sig vilja komma under nyutfärdade ändringar i reglementet för statens pensionsanstalt. Han ansågs icke, såsom han i besvär hävdade, hava tillträtt ny befattning inom polisväsendet. Då reglementet teg på denna punkt,[393] tillerkändes han ej familjepensionsrätt i statens pensionsanstalt.

c.

*Återkallelse av uttrycklig anmälan om underkastelse.*

I det följande skola diskuteras några frågor om *återkallelse*, vilka i praktiken ha visat sig betydelsefulla.

Äger en statstjänsteman återkalla sin enligt författningen gjorda anmälan, att han underkastar sig ett nytt avlönings- eller pensionsreglemente? Kan en anmälan, att han ej vill underkasta sig det nya reglementets bestämmelser, återkallas? Eller kan en dylik anmälan återtagas, blott återkallelsen göres, innan vederbörande myndighet har godkänt eller konstaterat återkallelsen? Eller kan nämnda anmälan återkallas, ända intill dess myndigheten på grundval av befattningshavarens anmälan har företagit en förvaltningsakt?

Detta frågekomplex har ventilerats i två rättsfall. 1. Häradshövding O förde talan mot kronan, sedan han hos Kungl. Maj:t i statsrådet fått avslag på sin ansökning att — utan hinder av tidigare gjord lagstadgad anmälan — få kvarstå i tjänst: *NJA 1946 s. 731*. 2. Tidigare hade emellertid Kungl. Maj:t den 20 dec. 1935 medgivit tullbevakningsinspektör R rätt att *återkalla* anmälan, varigenom denne enligt tjänstepensionsreglementet 30 juni 1934 (nr 442), övergångsbestämmelser, punkt 3, uttryckt sin önskan att kvarstå i tjänst, efter det han uppnått den i reglementet stadgade pensionsåldern.[394]

aa.

Rubriken till *NJA 1946 s. 731* lyder:

Vid pensionsålderns sänkning genom 1934 års ändring av 1907 års lag ang. civila tjänstinnehavares rätt till pension meddelades övergångsbestämmelse av

[393] Jfr Saars tillämpningskungörelse 1 §, här s. 197 not 387 och s. 199 f.
[394] Se här s. 204 f.

innebörd att äldre föreskrifter skulle gälla beträffande dåvarande tjänsteinnehavare, där ej denne inom viss tid gjorde anmälan om de nya bestämmelsernas tillämpning å honom. Fråga om *verkan av sådan anmälan* och om *giltigheten av dess (under år 1942) gjorda återkallelse* (kurs. här).

Ur akten till *NJA 1946 s. 731* meddelar jag följande uppgifter från det administrativa procedere, som hade utspelats, innan O stämde kronan till allmän domstol.

Innan O 27 okt. 1942 återkallade sin 25 sept. 1935 gjorda anmälan, hade han 28 januari 1941 till K. M:t ingivit ansökan att utan hinder av denna anmälan få kvarstå i tjänsten till fyllda 70 år.

O hade avgivit sin anmälan till Göta HovR under hänvisning till KK 1934:595, vilken innehöll närmare anvisningar i fråga om anmälan enligt övergångsbestämmelserna. Enligt kungörelsen ålåg det hovrätten att snarast möjligt efter anmälningstidens utgång dels låta göra anteckning om anmälningen i tjänstematrikeln, dels ock meddela uppgift om anmälningen till bl. a. finansdepartementet. Sedan hovrätten i skrivelse till departementet lämnat sådan uppgift, anmäldes skrivelsen 12 maj 1936 för departementschefen, varvid beslöts, att densamma skulle läggas till handlingarna.

Statskontoret avstyrkte 14 febr. 1941 bifall till O:s 28 januari 1941 gjorda ansökning. Av anförda billighetsskäl tillstyrkte Göta HovR 17 okt. 1941 bifall till framställningen. K. M:t fann enligt resolution 21 nov. 1941 ansökningen icke föranleda någon K. M:ts åtgärd.

I civilmålet mot kronan åberopade käranden utlåtanden av prof. *H. G. F. Sundberg,* vars utförliga argumentering gick ut på följande:

Äro nya bestämmelser gällande för befattningshavaren på den grund, att han har gjort positiv anmälan om deras tillämplighet å honom, föreligger - liksom vid negativ anmälan — befogenhet för K. M:t att konkretisera de abstrakta skyldigheterna, men — vid positiv anmälan — endast under förutsättningen att och i den mån anmälningen står fast. Härvid gäller som allmän förvaltningsrättslig princip, att varje enskild viljeförklaring, som är avsedd att utgöra underkastelse under en förvaltningsakt, kan fritt återtagas, innan vederbörande myndighet har vidtagit förvaltningsakten. Sundberg avvisade den tanken, att befattningshavarens lagstadgade anmälan utgör antingen anbud eller accept i avtalslagens mening. Har på grund av befattningshavarens anmälan vederbörande myndighet icke företagit en bindande förvaltningsakt, kan således icke någon konkret förpliktelse föreligga för honom.[395]

En anmälan om villighet att underkasta sig avlönings- eller pensionsbestämmelser jämför Sundberg närmast med en ansökan till en befattning. Olägenhet kan uppenbarligen vållas det allmänna genom att en framstående sökande i

[395] Genom ett utlåtande den 8 febr. 1943 anslöt sig prof. *C. A. Reuterskiöld* till denna, Sundbergs, uppfattning.

sista stund drager sig tillbaka; i följd härav torde återkallelse fordra ett godkännande.[396] Icke förty lärer en återkallelse av en sådan ansökan regelmässigt godtagas ända fram till det definitiva tillsättningsbeslutet. — I förevarande fall är anmälningsbeslutet föranlett av hänsyn till den enskilde: redan av denna grund bör större möjlighet till återkallelse föreligga här än vid ansökningsförfarandet.

Ur akten till det administrativa ärende, i vilket tullbevakningsinspektör R av K. M:t år 1935 hade medgivits rätt att *återkalla* sin gjorda anmälan om underkastelse, har jag inhämtat följande här intresserande fakta:

R hade inom föreskriven tid gjort anmälan. Och genom skrivelse 4 april 1935 till finansdepartementet hade generaltullstyrelsen bl. a. lämnat uppgift om inkomna anmälningar angående önskan att kvarstå i tjänst, sålunda också R:s.

I skrivelse 13 nov. 1935 meddelade GentullSt, att R i en till styrelsen ställd och 16 okt. 1935 dagtecknad skrift hade återkallat denna anmälan.

Över R:s återkallelse yttrade statskontoret 18 dec. 1935 bl. a. följande: Avfattningen av författningsföreskrifterna synes närmast giva vid handen, att, sedan anmälan av denna beskaffenhet skett i behörig tid och ordning, den i övergångsbestämmelserna avsedda högre pensionsåldern blivit för vederbörande befattningshavare ovillkorligen gällande, varav skulle följa, att en sedermera företagen återkallelse av den gjorda anmälan blir utan verkan. Vad angår förevarande fall skulle detta innebära, att tullöveruppsyningsmannen R, vilken är född 20 dec. 1872, icke skulle vara berättigad att komma i åtnjutande av ålderspension, innan han uppnått 64 års ålder.

Emot en dylik tolkning må emellertid framhållas, att ett av syftemålen med den nya pensionslagstiftningen var att åstadkomma en sänkning av pensionsåldrarna, och att det var för att mildra övergången till dessa avkortade pensionsåldrar — alltså i befattningshavarnas intresse — som, under riksdagsbehandlingen, de ifrågavarande övergångsbestämmelserna fogades till pensionsreglementet. Vid sådant förhållande vore det knappast i överensstämmelse med lagstiftningens anda och mening att hindra en befattningshavare, som önskade avgå vid den i reglementets huvudbestämmelser förutsatta pensionsåldern, från att fullfölja denna avsikt genom att vägra honom att återkalla en av honom tidigare gjord anmälan om rätt att kvarstå i tjänst. En sådan återkallelse borde för den skull i varje fall kunna äga giltighet, därest densamma skedde, innan rättsverkningarna av den gjorda anmälan inträtt, dvs. innan för befattningshavaren gällande respitår börjat löpa.[397]

Tilläggas må, att de fall av återkallelse, som kunna vara att emotse, sannolikt komma att bliva relativt fåtaliga.

[396] Så också i *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt s. 216.
[397] Jfr vad *Sundberg* yttrade i fallet O, se här s. 203.

Vid övervägande av ovan angivna synpunkter har statskontoret stannat vid den meningen, att hinder ej bör anses föreligga att i detta fall låta bero vid den gjorda återkallelsen. Statskontoret vill tillika omförmäla, att R numera till ämbetsverket inkommit med ansökan om pension, räknat fr. o. m. 1 januari 1936.

K. M:t 20 dec. 1935 lät vid den gjorda återkallelsen bero.

I en skrift i rättsfallet *NJA 1946 s. 731* uppgav kronan-svaranden följande skäl för den skiljaktiga behandlingen av tullöveruppsyningsmannen R:s och häradshövdingen O:s ansökningar: R:s återkallelse godtogs, emedan den låg i linje med önskemålet om nedsättning av pensionsåldrarna — O:s godtogs icke, emedan den ej låg i linje med detta önskemål.

bb.

I närmast föregående avsnitt ha givits fakta och parternas motstående argumenteringar i ett civilmål. Utifrån dessa förutsättningar skola vi nu skärskåda, vad de allmänna *domstolarna* i tre instanser utsade och vad *myndigheterna* hade yttrat.

Vid en kritisk analys giver vad HD utsäger i *NJA 1946 s. 731* icke svar på min uppställda fråga: Äger en statstjänsteman *återkalla* sin enligt författningen gjorda anmälan, att han underkastar sig ett nytt avlönings- eller pensionsreglemente? HD uttalar sig icke om själva principen, huruvida en sådan anmälan kan återkallas — utan endast om frågan, huruvida återkallelse hade kunnat ske i det individuella fallet O: denne hade, "sedan han avgivit anmälan, *icke* ägt att *på sätt som skett* (kurs. här) återkalla den". Att HD i målet tillmätt relevans åt den avsevärda tidrymd, som förflutit från det att O år 1935 avgav sin anmälan och till dess han år 1942 återtog densamma, antydes redan i rättsfallets rubrik: Fråga om verkan av sådan anmälan och om giltigheten av dess (under år 1942) gjorda återkallelse.

Om *domslutet* — att icke bifalla käranden O:s talan — voro RR, HovR, N. Rev. och HD ense: icke en enda dissens anfördes genom hela instansordningen.

Vad angår *domskälen,* hade RR, i vars dom HovR ej fann skäl göra ändring, och N. Rev. gått på en annan linje, än HD kom att välja: Den omständigheten att K. M:t sålunda, oavsett berörda återkallelse, ändock meddelat O avsked kan icke anses vara av beskaffenhet att för O grunda rätt till skadestånd av kronan. Och enligt sitt

uttryckssätt räknade N. Rev. med att anmälningen skulle ha kunnat vara ogiltig, om den hade tillkommit under inflytande av en villfarelse.

Den tolkningen kan icke anses vara utesluten, att såväl RR som HovR samt N. Rev. grundade sitt avgörande om rätten till skadestånd på ett underkännande av själva principen om rätt att återkalla en sådan anmälan.

Göta HovR i båda sina yttranden — i förvaltningsärendet den 17 okt. 1941 och i civilmålet den 14 dec. 1942 — och statskontoret i sitt yttrande den 22 januari 1943 ansågo, att O:s anmälan den 26 sept. 1935 var rättsligt bindande. Men hovrätten hade för sin del icke något att erinra emot att Kungl. Maj:t, med hänsyn till de i detta fall föreliggande särskilda omständigheterna, bifölle O:s återkallelse. I motsats härtill hävdade statskontoret, att återkallelsen var utan rättsverkan, såvida icke Kungl. Maj:t med stöd av riksdagens bemyndigande beviljade densamma.[398]

cc.

Enligt sina övergångsbestämmelser kan ett nyutfärdat avlönings- eller pensionsreglemente bliva tillämpligt på befattningshavare, *antingen* genom att han *underlåter* att före viss tidpunkt anmäla, att han icke underkastar sig de nya bestämmelserna (*negativ* anmälan) — eller genom att han gör en *uttrycklig* anmälan om underkastelse (*positiv* anmälan).

Enligt båda konstruktionerna angives rättsverkan av befattningshavarens handlingssätt. I båda fallen avses befattningshavarens viljeförklaring att vara *slutlig* och bindande, ty något godkännande eller beslut av myndighet i anledning av tjänstemannens viljeförklaring föreskrives icke.

*Allmänrättsligt* och obestritt gäller, att rättsverkan av denna konkludenta (stillatigande) viljeförklaring inträder, så snart den författningsstadgade tidsfristen har utlupit.

Icke mindre bindes avgivaren av en *rättsgiltig uttrycklig* anmälan om underkastelse under ett nytt avlönings- eller pensionsreglemente. En *återkallelse* av viljeförklaringen kräver därför *godkännande* av Kungl. Maj:t. Då författningsbestämmelsen har tillkommit under

[398] Jfr *Jägerskiölds* slutsats utifrån detta rättsfall, Svensk tjänstemannarätt, I, s. 93.

riksdagens medverkan, kräves åter dennas medverkan för sådant fall, att rättsverkan av bifall till tjänstemannens återkallelse strider mot författningens ändamål.

Eftersom befattningshavaren redan befinner sig i tjänsteförhållandet, kan hans underkastelse under ett nytt avlönings- eller pensionsreglemente betraktas som väsentligen en *förmögenhetsrättslig* handling.

Ifall tjänstemannen vid anmälans avgivande var *omyndigförklarad,* eller om anmälan har tillkommit *under inflytande av rubbad självverksamhet,*[399] är en uttrycklig anmälan *icke* rättsgiltig. Och en *ursäktlig villfarelse* må av befattningshavaren kunna åberopas som argument för en återkallelse.[400] Men om en längre tidrymd har förflutit från anmälans avgivande inom stadgad tid, och om en ny författning eller nya omständigheter efter anmälan kunna tänkas ha påverkat befattningshavarens ställningstagande, talar presumtionen mot en tidigare villfarelse.

Enligt ett traditionellt synsätt kan man *rättssystematiskt* föra tjänstemännens anmälan om underkastelse under ett nyutfärdat avlönings- eller pensionsreglemente till kategorien *enskildas ensidiga rättshandlingar* i förvaltningsrätten.

[399] Jfr lag 27 juni 1924 om verkan av avtal, som slutits under inflytande av rubbad självverksamhet.
[400] Jfr N. Rev:s tanke i NJA 1946 s. 731.

# IV

## EN ALLMÄN DEL. TILLIKA EN SAMMANFATTNING

### 1. Frågor om de enskildas rättsskydd: i vad mån tryggas deras positioner?

§ 1. *Myndigheternas rättsliga möjlighet att sluta avtal med enskilda och att handla på grund av enskildas åtaganden är icke obegränsad.*

a.

*Konsensualkontrakt*[1] kallas i romersk rätt sådana avtal, som grundade en obligatorisk talan *(actio)* omedelbart på *consensus,* dvs. så snart parterna ömsesidigt avgivit fullständiga viljeförklaringar. Således krävdes varken viss form, såsom vid litteral- och verbalkontrakten, eller viss prestation, såsom vid real- och innominatkontrakten.

Den romerska rätten erkände emellertid icke vilka överenskommelser som helst såsom konsensualkontrakt — utan blott sådana som genom sitt faktiska innehåll kunde hänföras till någon av dessa fyra typer: *emptio venditio* (köp), *locatio conductio* (lega), *societas* (bolag) och *mandatum* (uppdrag).

Alla andra formlösa överenskommelser utan verkställd prestation voro *pacta nuda* och kunde till en början ej göras gällande genom käromål utan blott såsom invändning åberopas. De saknade *actio* men ägde *exceptio.* Efter hand utvidgades dock antalet avtal, med vilka följde *actio.* Dessa erkändes likväl icke som verkliga konsensualkontrakt utan betecknades som *pacta vestita,* dvs. med actio beklädda pacta.

I *kanonisk rätt* däremot härskade grundsatsen *pacta sunt servanda*: alla överenskommelser böra hållas.

I anslutning till kanonisk rätt började i romersk rätt skillnaden mellan pacta och kontrakt att försvinna: därmed förvandlades i själva verket alla formlösa överenskommelser till konsensualkontrakt.

[1] *C. A. Reuterskiöld,* Konsensualkontrakt. Artikel i Nordisk Familjebok. 2 uppl. Stockholm 1911.

Satsen *pacta sunt servanda* — *alla* överenskommelser *böra* hållas — har således sitt ursprung i kanonisk rätt. Den är färgad av kristen moral. Den riktar sin spets mot den gamla romarrättens formalism. Satsen upptogs senare för den romerska rättens konsensualkontrakt.

*Pacta sunt servanda* nämnes stundom som en allmän *rättsidé*: satsen anses gälla icke blott för civilrätten utan för hela rättsområdet, inom folkrätten likaväl som inom den offentliga rätt, av vilken förvaltningen utgör en del.[2] Det gives nämligen *erkända rättsprinciper*: vad är Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vad innehåller 1809 års regeringsform § 16 — om icke erkända rättsprinciper? För andra har *pacta sunt servanda* blivit ett slags *allmänkonvention*, som även tyst förutsättes gälla i en rättsstat av den västerländska civilisationen. För andra åter gäller satsen som en allmän *förnuftsregel* inom rättens hela område.

På ideologisk eller förnuftsmässig grund har satsen *pacta sunt servanda* för åtskilliga jurister blivit något av ett rättsligt axiom, en sats som gäller, utan att den behöver bevisas.

Den juridiska vetenskapen är icke logik eller i vart fall icke enbart rättslogik, utan juridiken är en empirisk vetenskap eller såsom samhällsvetenskap empirisk — invända andra jurister och rättsfilosofer. För dem, som hysa en sådan åsikt, gives intet eller föga utrymme åt satsen pacta sunt servanda såsom ett rättsligt axiom.

I motsats till samhällsvetenskaperna ställer rättsvetenskapen i traditionell mening ej som sin uppgift att utreda några kausalsammanhang. "Den bearbetar och utbygger ett givet normsystem — vår rättsordning — och jämför det eventuellt med andra normsystem. Rättsvetenskapen kan därför kallas en dogmatisk vetenskap."[3]

"Är juridiken en vetenskap?" frågar en juridisk författare.[4]

[2] För den tyska förvaltningsrätten har *W. Apelt* — Der verwaltungsrechtliche Vertrag. Leipzig 1920. S. 47 f — hävdat, att den rättsidé, som uttryckes genom satsen pacta sunt servanda, är levande också inom den offentliga rätten.
År 1958 skriver *Ernst Forsthoff* — Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil. Siebente, neubearbeitete Auflage. München und Berlin 1959. S. 253 — följande: „So trägt denn auch das moderne Rechtsbewusstsein kein Bedenken, dem Satz pacta sunt servanda als einem integrierenden Bestandteil der abendländischen Rechtsidee und damit unseres gesamten Kultursystems umfassende Geltung zuzusprechen." Och Forsthoff hänvisar till andra författare.

[3] *Per Stjernquist*, Gränsområden mellan rättsvetenskap och samhällsvetenskap. StvT 1958 s. 141.

[4] *Björn Ahlander*. Uppsala 1950.

— "Är den juridiska doktrinen en teknik eller en vetenskap?" spörjer en annan rättsvetenskapsman.[5]

Enligt *Axel Hägerström*[6] har det numera trängt in i det allmänna medvetandet, att endast *positiv* rätt är att lägga till grund vid rättsliga avgöranden och att förnuftsrätten — om en sådan finnes — kan ha betydelse endast som ett ideal för lagstiftningen eller för att tala med *Stammler*[7] som den riktiga, därför icke den *verkliga* rätten. Därmed har juridiken blivit en specialvetenskap. Liksom exempelvis fysik och kemi har den därför till uppgift blott att på visst område konstatera fakta, genom induktion vinna allmänna satser och ur de induktivt vunna resultaten göra deduktioner.

Vilken grunduppfattning man än hyser om rätten och dess erkända principer eller om juridiken såsom vetenskap eller såsom blott en argumentationsteknik eller om den juridiska doktrinen, är satsen *pacta sunt servanda* ideologiskt färgad och rättsvetenskapligt vag.

b.

Ifall man betraktar den rättsliga verklighet, som lagstiftning och praxis utgöra, måste för den *svenska förvaltningsrättens* del göras bestämda och viktiga undantag från *pacta sunt servanda* såsom en allmänrättslig regel.[8] Sådana undantag givas också för andra klart *offentligrättsliga* ämnen.

ba. Visserligen förekomma, såväl skriftligen som muntligen, förhandlingar i taxerings- och beskattningsfrågor mellan myndigheter och enskilda, men även om dessa förhandlingar utmynna i en överenskommelse, saknar en dylik rättslig relevans. Genom ensidiga myndighetsakter fastställes storleken av de enskildas inkomst och förmögenhet, påföres taxerad inkomst och uträknas den beskattningsbara inkomsten.

Det står enligt våra grundlagar och skattelagar samt med givna bestämmelser om besvärsrätt klart och fast, att enskild icke med rättsverkan genom avtal eller ensidig utfästelse kan påtaga sig en högre

[5] *Per Olof Ekelöf.* Lund 1951.
[6] Begreppet viljeförklaring på privaträttens område. — Theoria. Tidskrift för filosofi och psykologi. 1935 s. 32. — Jfr tidigare här s. 11 not 26.
[7] *Rudolf Stammler,* Die Lehre vom richtigen Recht. 1902.
[8] Att vederbörande förvaltningsmyndighet saknar behörighet att i ett visst ämne träffa avtal, behöver icke i princip utesluta, att högre statsorgan enligt statsrättens och folkrättens normer äga göra detta.

skattskyldighet, än vad författningarna stadga.[9] [10] Och lika litet kan han med rättsverkan enligt avtal eller ensidig förbindelse taxeras till lägre belopp, än det författningarna bestämma. Här gäller *legalitetsprincipen.*

Medan den svenska lagstiftningen icke lämnar något utrymme för avtal mellan taxeringsmyndigheter och kommuner, å ena sidan, samt enskilda, å den andra, förekomma i *utländsk* rätt dylika beskattningsavtal.

I *Norge* kan beloppet för nöjesskatt på ett ömsesidigt bindande sätt fastställas genom *avtal* mellan skattemyndighet och utländsk person.

I enstaka *tyska* skattelagar, som gällde omkring år 1920, tilläts en kommun (Gemeinde) att träffa en *överenskommelse* om *framtida* skattskyldighet för en person, som vid tidpunkten för avtalet över huvud icke låg under kommunens beskattningsmakt. Avtal om nedsättning av eller befrielse från skatt för den som bosätter sig i kommunen krävde godkännande av Ministerium des Innern. Här må återgivas *Preuss. Gewerbesteuerverordnung* von 1926/27, § 49: „Die Gemeinden sind berechtigt, Vereinbarungen mit Steuerpflichtigen über Höhe der Steuer abzuschliessen. Die Vereinbarungen können auf mehrere Rechnungsjahre abgeschlossen werden. Sie bedürfen der Genehmigung."

I en dylik situation är det fråga om ett *äkta avtal,* anser *Apelt.*[11] Ty i detta fall föreligger ännu ingen skattefordran och ingen höghetsmakt för kommunen gentemot den andra kontrahenten. Det står den enskilde alldeles fritt, om han vill öppna rörelse inom kommunen och om det därigenom skall skapas de förutsättningar, som berättiga kommunen att resa skatteanspråk mot honom. Här är alltså fråga om ett avtal på likställighetens plan.

Men då det i *tysk skatte-* och *tullrätt* ställes oeftergivligt krav på de skatt-

[9] Man jämföre *Poul Andersen,* Dansk Forvaltningsret. Almindelige Emner. Anden Udgave. København 1946. Tredje udgave 1956. På s. 2: 458, not 2, och 3: 444, not 7, skriver den danske juristen följande:
Det er formentlig urigtigt, naar Indmin. i Skr. af 28. Marts 1928 antager, at en Person, hvis Indtægt i følge Selvangivelse og Regnskab var 433 Kr., men som for at bevære sin kommunale Valgret fremsatte Begæring om at blive sat i Skat af en Indtægt paa 3000 Kr., kunde ansættes til Skat i H. t. denne Begæring. Med Rette antager Indmin. Skr. af 11. Febr. 1929, at en Person, som ikke var sat i Skat, ikke ved at tilstille Kommunen et Skattebeløb kunde blive berettiget til Optagelse paa den kommunale Valgliste.

[10] Från den schweiziska statsrätten nämner *Fritz Fleiner* — Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923. S. 673 f. Samme förf., Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. Achte, neubearbeitete Auflage. Tübingen 1928. S. 171 Note 19 — följande legitima fall av frivilligt påtagen skatt.
Redan beviljade krigsskatter avsågo att täcka mobiliseringskostnaderna. Då beslöt den schweiziska förbundsdagen den 22 dec. 1915 att tillmötesgå medborgarnas offervilja. Enligt uttryckliga föreskrifter (Art. 4 och 31) kunde icke-skattepliktiga personer frivilligt åtaga sig skattskyldighet och kunde skattskyldiga genom s. k. Pauschalerklärung erbjuda ett bidrag, som översteg beloppet för deras lagstadgade skattskyldighet.

[11] A. a. s. 110.

skyldigas samtycke, blir det i exempelvis följande fall *icke* fråga om ett avtal.

Vid taxering av bergverksegendom till inkomst- eller fastighetsskatt (Umsatz- oder Grundwertssteuer) skall detta värde fastställas med hjälp av en överenskommelse i godo; detta sker för att förenkla förfarandet. Denna överenskommelse har enligt *Apelt*[12] icke karaktären av ett avtal, eftersom i dessa fall konsensen eller viljornas förening icke äger rum under det perspektivet, att parterna äro fria och likaberättigade. Här gäller det snarare att förverkliga ett skatteanspråk gentemot en skattskyldig, vilket alltid härrör från ett förhållande mellan överordnad och underordnad. I stället för den noggranna taxering, som i och för sig måste företagas, tillåter här rättsnormen en summarisk taxering — dock blott av ändamålsskäl. Då en sådan taxeringsmetod får användas allenast med den skattskyldiges samtycke, får anses häri ligga en garanti för honom, att det summariska förfarandet icke ger utslag till hans nackdel. Bestämmande för hur rättsförhållandet ordnas förblir dock myndighetens vilja, då den fullföljer skatteanspråket.

För den *schweiziska* rättens del hyser *Blumenstein* en liknande åsikt som Apelts.[13]

Vad beträffar de *svenska kommunerna,* känns den situationen igen: deras strävan att draga till sig nya skattskyldiga och att söka behålla dem. *Likställighetsprincipen* för kommunal beskattning kan en svensk kommun icke förfoga över genom uttryckliga skatteavtal med enskild kommunmedlem eller en blivande sådan. Men kommunernas försök att finna olika sätt för att kringgå förbudet äro väl kända. Ändamålet är att tillgodose kommunens legitima behov, att nya givande skattebetalare komma till kommunen. Medlen äro mer eller mindre benefika upplåtelser av kommunens tomtmark, borgen för lån osv.

bb. Den enskilde kan *underlåta* att anföra besvär över visst myndighetsbeslut, ehuru han lagligen äger besvärsrätt, och han kan *återkalla* sina redan anförda besvär. Likaså kan han underlåta att yttra sig i ett ärende eller mål, sedan han enligt författning beretts tillfälle därtill. Men generellt gäller, att den enskilde icke med rättsverkan kan *avtala* med myndighet eller *utfästa sig* gentemot denna, att han icke skall anföra besvär över myndighetens beslut, exempelvis ett tjänsteförslag.

Endast i ett fåtal och av lagstiftningen särskilt reglerade fall äga enskilda att avgiva *nöjdförklaring,* så vitt gäller domstols dom och myndighets beslut.[14] Särskilda skäl ha ansetts motivera, att dom eller

[12] A. a. s. 109.
[13] Se Schweizerisches Steuerrecht I, 1926, s. 58.
[14] Se här s. 4 f, 130 och 274.

beslut även i den enskildes intresse börjar att verkställas, redan innan domen eller beslutet eljest skulle ha vunnit laga kraft.

Då en författning föreskriver, att viss person skall beredas tillfälle att avgiva yttrande i ett ärende eller mål, kan denna bestämmelse ej sättas ur kraft därigenom, att myndighet med personen ingår ett avtal.[15]

bc. Polismakten har till uppgift att bl. a. sörja för *allmän ordning och säkerhet*. De beslut och åtgärder, som för detta ändamål krävas, skola såsom *påbud* eller *förbud* riktas till adressaten. En fastighetsägare, exempelvis, bindes ej av ett avtal med polismyndighet eller av ett åtagande gentemot denna, så vitt är fråga om allmän ordning och säkerhet.[16] Fastighetsägarens samtycke är för hans bundenhet i dylikt fall irrelevant.

bd. Ofta förekomma *förberedande förhandlingar* mellan myndighet och enskild, innan myndigheten fattar sitt beslut. Sådana förhandlingar kunna resultera i att den enskilde ansluter sig till en påtänkt anordning eller att myndigheten följer den enskildes förslag.

Om exempelvis en hälsovårdsnämnd riktar ett påbud till en lantbrukare att inom viss tid och inom visst avstånd avlägsna en hälsovådlig gödsel- eller avskrädeshög, och om han förklarar sig villig att göra detta, inverkar hans viljeförklaring icke på hans förpliktelse att avlägsna högen — icke heller på myndighetens rättsliga möjlighet att förkorta tidsfristen och avståndet.[17] Även om myndigheten och lantbrukaren ha kommit överens om en viss anordning i ämnet, äger myndigheten att senare till honom rikta det påbud eller förbud, som den hälsovådliga situationen kräver. Den enskilde å sin sida äger att i besvärsväg söka få den lindring eller annan rättelse, som en omprövning av beslutet kan medföra.

En målsman kan — för att taga ett annat exempel — tala med en lärare, innan denne skall sätta ett betyg, som avgör frågan om flyttning för målsmannens son. Om läraren till äventyrs skulle lova ett godkänt betyg, har därigenom icke ingåtts något rättsligt avtal eller gjorts någon bindande utfästelse. Det är nämligen lärarens tjänsteplikt att utan påverkan från målsman sätta betyg på grundval av elevens kunskaper och färdigheter i ämnet samt pröva eleven ända

[15] Så anser också *Poul Andersen*, a. a., 3 uppl. s. 447.
[16] Jfr densamme, 3 uppl. s. 448 f.
[17] Densamme, 3 uppl. s. 439 f.

till den tidpunkt, då betyget senast skall skriftligen avgivas. Utåt tillgängligt (officiellt) blir detta betyg först den dag, då betygshandlingen (terminsbetyget) enligt klassföreståndarens dagtecknande (avslutningsdagen) skall utgivas. Målsmannen, å sin sida, kan efter lärarens löfte ha företagit bindande dispositioner, t. ex. ha i förskott betalat för sonens utlandsvistelse. Det är här frågan om *pactum turpe*, en överenskommelse som långt ifrån att äga lagligt stöd t. o. m. strider mot lag och rätt. Målsmannen äger lagligen möjlighet att anmäla läraren för tjänstefel.

Beträffande *indrivning av restförd skatt* gäller, att utmätningsmannen äger att såsom tvångsmedel anlita antingen utmätning eller införsel.[18]

Vid införsel för indrivning av restförd skatt förekomma i praktiken överenskommelser mellan den skattskyldige och utmätningsmannen om huru stort belopp av den förres avlöning, pension eller livränta som vid varje avlöningstillfälle skall innehållas — utan att dennes existensminimum och försörjningsplikt trädas för när. Men rättsligt sett är detta blott en fråga om utredning på grundval av den skattskyldiges uppgifter och förhandlingar. Ty enligt 7 § InförselL *förordnar* utmätningsmannen ensidigt om storleken av det belopp, som skall innehållas, och om storleken av det belopp, som skall förbehållas den skattskyldige. Och ifall det, sedan förordnande om införsel sålunda givits, yppas anledning till *jämkning* i de därvid meddelade bestämmelserna, äger utmätningsmannen utan hinder av det förra beslutet *förordna* om sådan jämkning (8 § första stycket).

Även överenskommelser om att restförd skatt får betalas i rater förekomma i praxis, ehuru en sådan överenskommelse saknar stöd i lag. Rättsligt har överenskommelsen ingen bindande verkan.[19] Den innebär blott, att myndighetspersonen på sitt tjänsteansvar har bedömt situationen så, att utmätning eller införsel tills vidare icke skulle giva mer, än vad den skattskyldige frivilligt betalar.

[18] Uppbördsförordning 5 juni 1953; KK 16 okt. 1953 (nr 628) med vissa föreskrifter ang. tillämpningen av uppbördsförordningen den 5 juni 1953 (nr 272), 32—34 §§; lag 14 juni 1917 om införsel i avlöning, pension eller livränta, 21 §. — Se även *Dahlgren—Jarnerup—Sivert—Wigert*, Skatt vid källan. 3 uppl. Stockholm 1954. S. 165 ff.

[19] Man jämföre numera NJA 1959 s. 238: Indrivningsmyndighet hade lämnat skattskyldig medgivande att erlägga restförda skatter genom avbetalningar. HD, enhällig, fann medgivandet icke utgöra hinder mot att hela skatteskulden omedelbart indrevs.

bc. Främst två paragrafer i kommunallagen den 18 dec. 1953 begränsa kommunernas lagliga grund för att med kommunmedlemmar ingå avtal eller att mottaga deras utfästelser: 51 och 74 §§. Bestämmelserna utgöra ingen nyhet utan äga sin motsvarighet i tidigare kommunallagstiftning.

Enligt *KL 51 §* skall kommunens medelsbehov, i den mån det ej fylles på annat sätt, täckas med allmän kommunalskatt.

Genom att kommunen ensidigt lägger avgifter på en viss kategori av kommunmedlemmar, exempelvis fastighetsägare, eller genom att kommunen kräver vissa prestationer av en viss kategori, handlar kommunen i strid med KL 51 §. Och lika litet bli *frivilliga avtal* med fastighetsägarna giltiga, då dessa åtaga sig att betala eller att i övrigt prestera för ändamål och behov, vilka äro gemensamma för alla kommunmedlemmar och vilka därför skola finansieras av kommunen själv. Ifall kommunmedlemmen enligt avtal eller åtagande har betalat eller presterat utöver vad enligt kommunallagen åligger honom, äger han påfordra *jämkning*.

I *NJA 1951 s. 297,* det s. k. Sandvikenmålet,[20] fann HD uppenbart, att anordnandet av avloppsnät inom samhället var en angelägenhet av *allmänt sanitärt intresse*. Vad särskilt angick den omtvistade avloppsledningen i Årsundavägen, fann HD det ävenledes tydligt, att köpingen icke kunnat någon längre tid dröja med att anlägga densamma. Av det sagda följde, att avloppsledningen var att anse som en sådan anordning till invånarnas gagn, till vilken samtliga skattskyldiga inom köpingen hade att i vanlig ordning bidraga. Stadens påstående om att köpingens fattade beslut att framdraga avloppsledning i Årsundavägen utgjorde ett frivilligt erbjudande, vilket fastighetsägaren hade godtagit, kunde vid angivna förhållanden icke vinna avseende.[21]

Numera gälla särskilda lagbestämmelser om avgifter för utförande samt underhåll och drift av allmän vatten- och avloppsledning: lag 3 juni 1955 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, 14—16 §§.

En gräns nummer två för kommunernas rättsliga möjlighet att ge-

[20] Jfr *M. Hernmarck*, Om kostnaden för avlopps- och vattenledningar. SST 1951 s. 397 ff.

[21] Om den kommunala avgiftsmakten se *Sundberg*, Kommunalrätt, 4 uppl. s. 441 ff. med där anvisad litteratur och uppgivna rättsfall.

nom avtal eller enskildas utfästelser förplikta enskilda drages i *KL 74 §*, som stadgar:

Fullmäktiges beslut om nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen för begagnande av de platser, som anvisats åt densamma, eller de inrättningar, som äro gjorda till dess betjänande, skola för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse.

I *NJA 1952 s. 47* ansågs en stad (Visby) icke äga rätt att uttaga avgift för nyttjande av platser å gatumark för försäljning av korv och glass. Därför befanns ett avtal i detta ämne sakna rättslig grund. Emellertid frånkände HD (4 röster mot 1) icke avtalet viss verkan med avseende å den förflutna tid, under vilken båda parterna hade fullgjort sina ömsesidiga förpliktelser enligt avtalet.

Numera meddelar en särskild lag 31 maj 1957 (nr 259) bestämmelser om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats m. m. Ej heller nämnda lagbestämmelser kunna elimineras genom enskilds avtal med kommun eller genom enskilds frivilliga åtagande gentemot kommun.

c.

Verkligheten är den, att åtskilliga avtal och överenskommelser ingås mellan myndigheter och enskilda utan att äga rättslig grund. Så länge de bäras upp av båda parternas vilja att prestera, kunna de såsom *faktiska* överenskommelser fungera utan rättsligt stöd och såsom "pacta turpia" t. o. m. mot lag eller författning.

Detsamma kan sägas om enskildas utfästelser eller åtaganden gentemot myndigheter.

För att avtal mellan myndigheter och enskilda samt utfästelser i endera riktningen skola kunna *göras rättsligt gällande*, ställer jag följande fyra *principkrav*:

1. Den som förpliktar sig skall lämna ett *rättsgiltigt samtycke*.
2. Den som förpliktar sig skall äga *behörighet* att ingå avtalet eller göra utfästelsen.
3. Ett *bestämt objekt* skall bilda förpliktelsens innehåll. Det gives således intet utrymme för enskildas förpliktelser in blanco till myndigheter.[22]

[22] Man jämföre statens löneförordning den 31 maj 1957 (nr 228) och NJA 1959 s. 478, här s. 195 f.

4. Det skall finnas en *rättslig grund* för förpliktelsen. Det sagda betyder, att en rättslig grund måste föreligga för att myndigheten skall kunna förplikta den enskilde enligt avtal, överenskommelse eller enligt den enskildes ensidiga utfästelse eller åtagande.

Som en allmän regel gäller om enskildas avtal och överenskommelser med myndigheter samt om enskildas utfästelser och åtaganden gentemot myndigheter, att avtalet, överenskommelsen, utfästelsen och åtagandet äro till var sitt *ändamål* bestämda i lagar och andra författningar.

§ 2. *Vilka rättsgiltighetskrav ställas på enskildas bindande viljeförklaringar? I vilken ordning prövas rättsgiltigheten?*

Ordinarie ämneslärarinnan M vid en kommunal mellanskola var tjänstledig intill årets slut och skulle enligt skolöverstyrelsens beslut undergå läkarundersökning enligt KK 1935: 52 § 2. Senast den 20 dec. hade hon att sätta sig i förbindelse med viss läkare. Nämnda dag mottog skolans styrelse från henne följande telegram: "Avgår den 1 jan. 1952." (Namnet utskrivet.)

Den 21 dec. beslöt skolstyrelsen, med bifall till hennes ansökan, att bevilja M avsked. Den 28 dec. mottog skolstyrelsen ett telegram från henne, att hon icke vidhöll det förra telegrammet. Och sedermera yrkade M, att skolöverstyrelsen måtte upphäva avskedsbeslutet.

Genom utslag den 30 april 1952 upphävde skolöverstyrelsen avskedsbeslutet. Överstyrelsen ansåg, att telegrammet den 20 dec. kunde betraktas som sådan anmälan om avgång från tjänsten, varom talas i Kungl. Maj:ts stadga 2 juni 1933 (nr 345) för kommunala mellanskolor § 67 mom. 2: Vill lärare i annan ordning (än med pension enligt mom. 1) avgå från tjänst, skall han därom göra anmälan hos skolstyrelsen, med iakttagande av de bestämmelser om tjänstens frånträdande, som må vara avtalade. Därför hade skolstyrelsen ägt visst fog för att på grund därav entlediga M från tjänsten och att — med hänsyn till angelägenheten av att undervisningen vid skolan för vårterminen 1952 ordnades utan dröjsmål — handlägga ärendet skyndsamt. Men med beaktande av vad som förekommit i ärendet ang. läkarundersökning av M och vad som i övrigt var bekant för skolöverstyrelsen om hennes förmåga att bedöma innebörden av sina

handlingar — fann skolöverstyrelsen enbart telegrammet dock icke skäligen ha bort föranleda entledigandet.

Enligt undersökningsläkarens utlåtande den 10 juli 1952 befann M sig då i ett psykiskt insufficienstillstånd med paranoid färgning.

Sedan skolstyrelsen hade anfört besvär över skolöverstyrelsens beslut, lämnade Kungl. Maj:t den 12 sept. 1952 besvären utan bifall.[23]

Då en statstjänsteman enligt författning är skyldig att avgå med rätt till ålderspension, kan han lagligen meddelas avsked med pension — utan att han själv har gjort ansökan därom: *NJA 1946 s. 731.* Men då fråga är om *förtidsavsked,* innefattar den offentlige tjänstemannens anmälan eller ansökan en relevant rättshandling. Den måste därför vara *rättsgiltig,* om myndighetens bifall på grund av befattningshavarens viljeförklaring skall bliva rättsgiltigt.

Beträffande läroverkslärare, som ansöker om avsked före pensionsåldern, brukar undersökas bl. a., om sökanden eventuellt är *omyndigförklarad,* i vilket fall det anses erforderligt, att förmyndaren lämnar samtycke till ansökningen.[24]

Rättsfallet med den sjuka lärarens avskedsansökan per telegram visar, hurusom *rättsgiltigheten hos den enskildes viljeförklaring* är avgörande både för den enskildes rättsställning och för att myndigheten skall kunna fatta ett riktigt och rättsgiltigt beslut. Rättsfallet visar ytterligare *rättsmedlens* roll för att den enskilde skall kunna få rättsgiltigheten av sin viljeförklaring prövad.

Då lagstiftningen nyttjar konstruktioner med enskildas viljeförklaringar för att binda till bestämda ändamål, kan konstruktionen rationellt förklaras blott därigenom, att viljeförklaringen skall vara *rättsgiltig.* Om författningen icke själv angiver särskilda krav, måste allmänrättsliga krav ställas på viljeförklaringen. Den myndighet, som besluter på grund av enskild viljeförklaring, skall *ex officio* pröva rättsgiltigheten. Därutöver kan rättsordningen på olika sätt tillgodose den enskildes rättssäkerhet gentemot myndigheten: genom att rättsgiltigheten kan prövas i besvär över myndighetens beslut, i talan vid allmän domstol, i exekutiva beslut och åtgärder, i besvär över exekutionsmyndigheters beslut och åtgärder.

Genom skriftlig, bevittnad och till statskontoret avgiven förklaring

[23] Rättsfallet refereras i FT 1952 s. 335 f.
[24] Se *G. Wejle,* Fullmakt förfaller. FT 1945 s. 166 not 1.

kan den som tillhör krigsmaktens reserver avstå från sin pensionsrätt. Så stadgas uttryckligen i olika reservbefälskungörelser.[25]

För att säkerställa krav på rättsgiltigheten av värnpliktigs skriftliga förbindelse att tjänstgöra under viss tid vid krigsmakten, brukar den militära myndigheten låta den värnpliktige även skriftligen förklara i förbindelsen: "Jag är medveten om att denna förbindelse icke kan av mig återtagas."[26] Kontrakt, som godkännes genom den anställdes underskrift och bevittnas av då närvarande personer, är ägnat att styrka rättsgiltigheten hos den enskildes viljeförklaring.[27]

Utan stöd i vederbörande författning ägde — enligt MO — anställningsmyndigheten icke lagligen att till kontraktet foga ett tillägg (å särskild uppklistrad pappersremsa) av följande lydelse: "Sökanden förbinder sig att förnya kontraktet den 31 mars 1945 för en tid av 4 år, därest kårchefen så fordrar."[28] Men i ett annat fall fann Kungl. Maj:t, att en fast anställd furir genom att ha begärt, mottagit och fullföljt viss kommendering till vidareutbildning hade godtagit gällande villkor för kommenderingen, nämligen att efter avslutad utbildning kvarstanna viss tid i tjänst — utan särskild skriftlig förbindelse, fastän Kungl. Maj:t i ett tidigare beslut hade förordnat, att en sådan uttrycklig förbindelse skulle avgivas. Talan vid allmän domstol stod öppen.[29]

Då enligt lagstiftningen en person får steriliseras eller kastreras eller då havandeskap får avbrytas endast för det fall, att personen samtyckt därtill, måste samtycket vara *rättsgiltigt*. På grund av *rubbad självverksamhet* saknar en person förmåga att giva relevant samtycke till dessa ingrepp.[30] Då det kan vara svårt att i visst fall avgöra, om personen på grund av rubbad självverksamhet saknar förmåga att lämna giltigt samtycke — eller icke, kan myndigheten "för säkerhetens skull" vara benägen att inhämta personens samtycke.

Sedan medicinalstyrelsen efter vederbörandes samtycke har fattat beslut, att en person må steriliseras eller kastreras eller att havandeskap må avbrytas, *saknas tvångsmedel* till att verkställa beslutet. Dessa ingrepp få icke företagas med våld eller genom tvång — detta gäller

[25] Se här s. 146 med not 230.
[26] Här s. 188.
[27] Så sker, exempelvis, då någon kontraktsanställes på aktiv stat vid försvaret. Se här s. 187.
[28] MO 1946 s. 280. Se här s. 187.
[29] Se MO 1950 s. 320. Här s. 188 f.
[30] Se här s. 111.

till skydd för såväl rättskapabla personer som för rättsinkapabla och anstaltsinterner.[31]

Eftersom dessa djupa ingrepp i den personliga integriteten få verkställas blott med den enskildes vilja, föreligger risk för att myndigheter kunna vara benägna att obehörigt påverka den enskilde till att lämna detta samtycke i de fall, då lagstiftningen medgiver sterilisering, kastrering eller avbrytande av havandeskap efter den enskildes samtycke. En anstaltsintern, som önskar utskrivning eller permission, eller en asocial person, för vilken indikationerna räcka till för intagning på anstalt, kan av myndighet påverkas så, att han samtycker till att låta sig steriliseras eller kastreras — ifall han därigenom har utsikt att bli utskriven eller få permission från anstalt resp. slippa att bli intagen på anstalt.[32] Det är vanskligt att draga en gräns för hur långt myndigheten kan gå för att väcka och stärka den enskildes *motivbildning*. Men olagligt är att *förelägga* anstaltsinternen att välja mellan att låta sterilisera sig/kastrera sig och att hållas kvar på anstalten. Likaså olagligt blir att förelägga en person på fri fot att välja mellan att undergå samma operation och att intagas på anstalt. Att myndigheten — helst genom en psykolog och en läkare — låter upplysa internen om hur en sterilisering eller kastration kan komma att inverka på hans fysiska, psykiska och rättsliga situation, torde icke vara olagligt. Snarare ligger ett sådant tillvägagångssätt i linje med anstaltsvårdens uppgift att bibringa internen social fostran.

Utan rättsgiltighet blir den enskildes relevanta viljeförklaring, då föräldrar *föreläggas* att skriftligen samtycka till att barnavårdsnämndens beslut att omhändertaga deras barn får verkställas.[33] Lika litet äger lantbruksnämnd förelägga jordbrukare att med nämnden träffa skriftlig överenskommelse om att han skall vidtaga vissa åtgärder för att avhjälpa vanhävd.[34]

En *sinnessjuk* eller *sinnesslö* person kan icke lämna rättsgiltigt föräldrasamtycke till att barnavårdsnämndens nyss nämnda beslut får verkställas.[35] Ett sådant föräldrasamtycke får icke utkrävas såsom villkor för att den samtyckande erhåller exempelvis socialt understöd.

[31] Här s. 121 f.
[32] Märk JO 1947 s. 189. Här s. 115 ff.
[33] Märk RÅ 1946 S 423 (akten). Här s. 131 f.
[34] Märk JO 1945 s. 118. Här s. 88.
[35] Märk SM 1944 s. 68 II. Här s. 132.

Sådant samtycket gives av föräldrar, skall det vara *ovillkorligt*.[36] Även om den samtyckande icke är sinnessjuk eller sinnesslö, skall personen dock i övrigt äga *förmåga att bedöma* rättsverkan av sitt samtycke.[37]

Av talrika avgöranden framgår, att regeringsrätten ställer stränga krav på rättsgiltigheten hos den viljeförklaring, som föräldrasamtycke utgör. Då föräldrar återkalla sitt samtycke, innan tidsfristen för underställning har utgått, föredrager mången barnavårdsnämnd att låta länsstyrelsen pröva omhändertagandebeslutet — framför att påkalla handräckning av polismyndighet, för att beslutet skall verkställas mot föräldraviljan. Eftersom lagstiftaren har konstruerat föräldrarnas nöjdförklaring som ett alternativ till länsstyrelsens godkännande av barnavårdsnämndens beslut, har i barnavårdslagen icke stadgats om besvärsrätt för att bringa barnavårdsnämndens beslut under länsstyrelsens prövning.[38] Likväl har RegR i besvärsväg prövat föräldrasamtyckets rättsgiltighet. I *RÅ 1945 S 313* fann länsstyrelsen, att klaganden icke hade ägt att återtaga sitt förut lämnade samtycke till verkställande av barnavårdsnämndens beslut. Då det dessutom ankommer på barnavårdsnämnden att i första hand besluta om när skyddsuppfostran skall vara avslutad, föranledde vad klaganden anfört och yrkat icke någon vidare åtgärd. *RegR* prövade på de av länsstyrelsen anförda skälen och då klaganden icke visat, att det av henne lämnade samtycket till barnets omhändertagande tillkommit av *misstag*, lagligt fastställa det slut överklagade resolutionen innehöll.

Enligt sitt skrivsätt i *NJA 1946 s. 731* räknade N. Rev. med att en anmälan om underkastelse under en ny pensionsbestämmelse skulle kunna vara ogiltig, om den tillkommit under inflytande av en *villfarelse*.[39]

*Rättsgiltigheten* hos föräldrasamtycke enligt 1924 års barnavårdslag, 25 § 1 mom., kan bli föremål för prövning av länsstyrelse efter *envars anmälan* om missförhållande, vars avhjälpande ankommer på barnavårdsnämnd eller styrelse för anstalt (BvL 81 § 2 mom.).[40] Föräldrar, vilka lämnat ett samtycke, vars rättsgiltighet de senare be-

[36] Märk RÅ 1948 ref. 4. Här s. 127, 129 not 189 och s. 130.
[37] RÅ 1945 S 313 och 1946 S 423. Här s. 128 och 132 resp. 131 f.
[38] Märk RegR:s uttalande i RÅ 1934 S 383.
[39] Se här s. 205 f.
[40] Märk RÅ 1935 ref. 23: Även då underställning ej skolat ske av barnavårdsnämndens beslut, har talan mot beslutet fått fullföljas i den ordning, som stadgas i BvL 81 § 2 mom.

strida, kunna själva göra en sådan anmälan. Polismyndighet, vars handräckning barnavårdsnämnd har påkallat för att tvångsvis verkställa nämndens beslut, kan göra sådan anmälan.[41] Genom föräldrarnas besvär över handräckning kan frågan om föräldrasamtyckets rättsgiltighet dragas under länsstyrelsens prövning (BvL 82 §). Sådana besvär må anföras utan inskränkning till viss tid.[42]

En barnavårdsnämnd kan begära polismyndighets handräckning, för att nämndens beslut om barns omhändertagande för skyddsuppfostran skall verkställas, sedan föräldrarna tidigare lämnat sitt skriftliga samtycke till beslutets verkställande. Ifall då föräldrarna eller den ena av dem bestrider rättsgiltigheten av sitt samtycke, måste polismyndigheten göra åtminstone en grovprövning av den relevanta viljeförklaringens rättsgiltighet — att föräldrasamtycket icke har givits av en sinnessjuk eller sinnesslö person.

*Giftomans samtycke*[43] enligt GB 2: 2 eller 2: 3 kan icke återkallas, sedan prästen har utfärdat lysningssedel att kungöras i kyrkan tre söndagar i rad. Men innan detta lysningsförfarande har gått till ända, äger giftomannen att hos prästen såsom hinder mot äktenskapet anmäla och styrka (GB 3: 4), att hans samtycke *icke* var *rättsgiltigt*, därför att det hade tillkommit under rättsstridigt tvång eller svek eller under inflytande av rubbad självverksamhet. Exempelvis kunna väsentliga uppgifter om den främmandes person ha lämnats eller förtegats i bedrägligt syfte.[44]

För en giftoman, som har givit samtycke till sin skyddslings äktenskap men som därefter vill förhindra äktenskapets ingående, står ytterligare det rättsmedlet till buds, att han äger att anföra *besvär* över beslutet angående lysning eller annat kungörande till äktenskap eller utfärdande av äktenskapscertifikat: lagen den 12 nov. 1915 om fullföljd av talan mot beslut i vissa ärenden rörande äktenskaps ingående. I besvärsväg kan giftomannen då få prövad *rättsgiltigheten* av sitt tidigare givna samtycke. Detta är för giftomannen så mycket viktigare, som en brist i hans samtycke icke enligt GB 10 kap. kan medföra återgång av äktenskap.

Avtalslagens tredje kapitel rubriceras: Om rättshandlingars ogil-

[41] Märk RÅ 1950 ref. 20. Här s. 135 f.
[42] Lagändring 4 januari 1956.
[43] Se här s. 2.
[44] Man jämföre GB 10: 3 mom. 4.

tighet. Rättsreglerna i kapitlet ha utformats så, att de kunna tillämpas icke blott på avtal utan även på den *privata förmögenhetsrättens* andra — s. k. ensidiga — rättshandlingar, t. ex. utfärdande av skuldebrev. Vissa bland de särskilda ogiltighetsgrunderna, exempelvis tvång och förledande, äga sin största praktiska betydelse just vid ensidiga rättshandlingar.[45]

Då den enskildes viljeförklaring till myndighet har en *förmögenhetsrättslig* innebörd, finnes fog för att pröva viljeförklaringarnas giltighet enligt avtalslagens bestämmelser. *In dubio* skola icke ställas mindre stränga krav på en *myndighets* rättsliga beteende, än vad avtalslagen i motsvarande situation kräver av enskild. I avtalslagens tredje kapitel är fråga om rättshandlingars ogiltighet, därför att dessa tillkommit genom *rättsstridigt tvång* (28 och 29 §§), efter *svikligt förledande* (30 §), på grund av *ocker* (31 §), eller av *misstag* (32 §) eller mot *tro och heder* (33 §).[46]

Lagen den 27 juni 1924 om verkan av avtal, som slutits under inflytande av rubbad själsverksamhet, tager också sikte på den privata förmögenhetsrätten. Det åligger alltid vederbörande myndighet eller tjänsteman att — i privaträttsliga sammanhang självmant (*sua sponte*) för sin huvudmans skull samt eljest å tjänstens vägnar (*ex officio*) såsom myndighet gentemot enskild — pröva rättsgiltigheten hos den enskildes viljeförklaring. Utifrån denna förutsättning skall 1924 års lag icke hava någon större praktisk betydelse i förvaltningsrätten.

Från *straffprocessen* är att märka RB 59 kap. 5 §: strafföreläggande, som *godkänts* av den misstänkte, skall efter besvär undanröjas, bl. a. om godkännandet icke kan anses som en *giltig viljeförklaring*.[47]

*Nöjdförklaring* efter villkorlig dom betager den dömde rätten att fullfölja talan mot domen bl. a. i vad rör skuldfrågan och straffmätningen.[48] I *NJA 1957 s. 272* hade emellertid en villkorligt dömd kvinna, som avgivit nöjdförklaring, missuppfattat förklaringens innebörd i dessa hänseenden. Då hennes *missuppfattning* med hänsyn till om-

[45] *Almén* och *Eklund*, Lagen om avtal. Sjätte upplagan. Stockholm 1954. S. 8 f. *Gunnar Wallin*, a. a. s. 132—154, har i kap. 5 för äktenskapsrättens del skrivit: "Närmare om analog tillämpning av särskilda förmögenhetsrättens ogiltighetsgrunder".

[46] Se lagmotiven i NJA II 1953 s. 746.

[48] Jfr här s. 4 f.

ständigheterna var *ursäktlig,* ansågs förklaringen icke utgöra hinder mot att hennes talan mot domen prövades. I avgiven förklaring yttrade *riksåklagarämbetet* bl. a. följande:

> Det torde förhålla sig så att, därest en villkorligt dömd vid avgivandet av nöjdförklaring misstager sig beträffande förklaringens innebörd på sätt som i förevarande fall göres gällande, detta medför, att förklaringen blir utan verkan. I detta hänseende torde nämligen vara att tillämpa *de allmänna principerna ang. viljeförklaringars giltighet*[49] (jfr 59 kap. 5 § 1 RB jämte motiv samt vidare *Karlgren,* Avtalsrättsliga spörsmål, 2 uppl. s. 206 f och *Strahl,* Om påföljder för brott, 2 uppl., 1955 s. 143). För beaktande av dylikt misstag torde emellertid få krävas, att misstaget styrkes eller att åtminstone övervägande skäl tala för riktigheten av påståendet därom (jfr *Karlgren,* a.a. s. 207).

Nöjdförklaring inom straffprocessen förutsätter, att den dömde har tillräckliga förståndsgåvor för att förstå innebörden av förklaringen.[50] Att SL 5: 6 tillämpas hindrar dock i och för sig icke, att han kan avge nöjdförklaring. För äldre SL 5: 6 hänvisas till *SvJT 1943 rf s. 12*: Nöjdförklaring beträffande villkorlig dom ansågs äga verkan, ehuru den avgivits av en sinnesslö person, som icke nådde upp till 10-åringens intellektuella nivå.[51]

Då ifrågavarande författning icke formulerar strängare eller mildare fordringar, gälla följande *principkrav* för att enskilds viljeförklaring till myndighet skall *binda* såsom *rättsgiltig*:

1. Viljeförklaringen skall givas av *fri vilja,* utan föreläggande, förledande eller annan obehörig påtryckning.

2. Den som avgiver viljeförklaringen skall *inse* dess direkta rättsverkan eller innebörd.

3. Den enskilde skall ha givit sin vilja ett så *otvetydigt uttryck,* att det för myndigheten icke kan råda någon tvekan om viljeförklaringens existens och innehåll.

4. Den som avgiver en viljeförklaring av förmögenhetsrättslig innebörd skall vara *myndig.*[52]

[49] Kurs här.
[50] *Ivar Strahl,* Om påföljder för brott. Andra, omarbetade upplagan. Stockholm 1955. S. 143. Kriminologisk handbok, utgiven av Karl Schlyter, 3.
[51] Jfr NJA 1923 s. 505 och 1903 s. 255, i båda fallen nöjdförklaring av omyndig person: 20 resp. 16 år.
[52] Man jämföre exempel från lagstiftningen om sterilisering och kastrering, då i personliga angelägenheter omyndig kan avgiva rättsgiltig viljeförklaring. Här s. 112.

§ 3. *Tvångsmedel och deras rättsliga begränsning, då myndighets beslut skall verkställas mot den enskildes aktuella vilja och då fullgörande av enskilds utfästelse till myndighet skall framtvingas.*

*Vägrätt* kan uppkomma dels tvångsvis, dels enligt *medgivande* av fastighetens ägare. I det senare fallet sker detta, då marken har tagits i anspråk för väg. Se lagen den 30 juni 1943 om allmänna vägar 18 §. Därvid anses, enligt samma lagrum, mark ha tagits i anspråk, då vägens sträckning över fastigheten blivit genom renstakning eller eljest tydligt utmärkt och vägarbetet har påbörjats å fastigheten. Vid sådant förhållande kan och skall marken i lagens mening tagas i anspråk omedelbart, efter det fastighetens ägare har lämnat sitt medgivande. Med denna lagbestämmelse avses blott mindre omläggnings- och bättringsarbete.[53] Av Kungl. Maj:ts stadga 30 juni 1943 ang. behandling av vissa vägfrågor (vägstadga), 26 §, framgår, att upplåtelsen måste ske *skriftligen*, för att vägarbetet över huvud skall kunna ske, utan att arbetsplan har fastställts.

I ett dylikt fall elimineras frågan om *återkallelse*: markägarens medgivande och väghållarens ianspråktagande bli simultanakter.

Vanligen förflyter emellertid en längre tid från den enskildes relevanta samtycke — givet i avtal, överenskommelse eller utfästelse — till beslutets verkställande respektive fullgörelse enligt eget åtagande. Ifall vid denna senare tidpunkt den enskilde fortfarande finner så förenligt med sin fördel, sker verkställighet med hans vilja, respektive presterar han frivilligt. Detsamma gäller, då vederbörande känner sig moraliskt bunden av "sitt givna ord", eller då han är medveten om de medel, som enligt rättsordningen stå till buds för att framtvinga verkställighet respektive fullgörande också mot hans aktuella vilja.[54]

[53] Märk RÅ 1933 ref. 38. Sedan vägs sträckning blivit fastställd, må även en jämförelsevis obetydlig avvikelse av beskaffenhet att avsevärt inverka på enskild rätt icke äga rum vid renstakning. Därför fordrades särskilt beslut enligt väglagen. — Om vägrätt se *A. Bexelius—V. Körlof*, Väglagarna. Stockholm 1958. Se vidare *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt, s. 38 f.

[54] Här kan — liksom beträffande begreppet viljeförklaring på privaträttens område med *Axel Hägerström* i Theoria 1935 s. 47 och 49 f — sägas följande. Skulle den "berättigade" i allmänhet behöva anlita process och den "förpliktade" i allmänhet behöva tvingas genom process, skulle processordningen själv bliva omöjlig att upprätthålla. Enligt erfarenheten blir blott som undantagsfall process nödvändig på grund av den förpliktades tredska eller oförmåga eller hans skiljaktiga mening om förklaringens innebörd eller av andra skäl.

På den sist nämnda punkten komma *tvångsmedlen* in i bilden: rättsordningens allmänna tvångsmedel och förvaltningsrättens speciella.

För verkställande av medicinalstyrelsens beslut, att en person får *steriliseras* eller *kastreras* eller att *havandeskap får avbrytas,* saknas lagliga tvångsmedel.[55] Särskilt samtycke skall givas till verkställandet: icke ens en rättsinkapabel person får opereras med våld eller under egen protest. Ett *olagligt* tvångsmedel är, att utskrivning eller permission från sinnessjukhus eller annan anstalt förbindes med villkor om sterilisering eller kastrering.

Blott med föräldrarnas medgivande kan barnavårdsnämnd omhändertaga deras barn för *samhällsvård* (BvL 29 § 1 och 2 mom.)[56] Barnavårdsnämndens vårdnadsrätt går icke längre än föräldrarnas. Då föräldrar ha medgivit, att samhällsvård skall beredas deras barn, men då de därefter vägra att lämna barnet ifrån sig — saknas lagliga tvångsmedel till att verkställa nämndens beslut i ämnet. Ett *olagligt tvångsmedel* är att kräva ett sådant medgivande eller föräldrasamtycke enligt barnavårdslagen 25 § 1 mom. såsom villkor för att visst icke-obligatoriskt socialunderstöd skall utgå.

Av *sociala* skäl kan verkställighet eller fullgörelse uteslutas eller begränsas enligt lag.

Då fråga är om *enskildas ersättningsskyldighet enligt barnavårdslagen,* är procedurkedjan följande: avtal mellan barnavårdsnämnd och den ersättningsskyldige, eljest länsstyrelsens åläggande gentemot honom — jämkning enligt överenskommelse mellan barnavårdsnämnd och den ersättningsskyldige, eljest må länsstyrelsen, utan hinder av förut träffat avtal eller meddelat beslut, kunna förordna om jämkning (BvL 71 § 1 och 2 mom.).

Om den ersättningsskyldige icke presterar enligt avtal, överenskommelse eller länsstyrelsens förordnande i ersättningsfrågan, kan kommunen hos *länsstyrelsen* föra talan mot ersättningsskyldig. Därvid gäller enligt socialhjälpslagen 39 § sista stycket, till vilken lag barnavårdslagen hänvisar i detta ämne, att sådant anspråk må *icke bifallas,* om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller någon del därav kan antagas komma att sakna erforderliga medel till underhåll för sig och de sina eller eljest synnerliga skäl tala mot bi-

[55] Se här s. 121 ff.
[56] Här s. 136 ff.

fall till ersättningsanspråket. Och om ett sådant fordringsanspråk en gång genom lagakraftvunnet utslag har ogillats på grund av detta stadgande, torde det icke vara möjligt att vid en senare tidpunkt få anspråket prövat. Detta gäller, även om vederbörandes ekonomiska ställning under tiden har förbättrats eller de skäl, som eljest föranlett att talan ogillats, icke längre äro för handen.[57]

Däremot har fattigvårdsstyrelse på grund av fordran för fattigvårdskostnad ansetts äga söka understödstagare i konkurs, ehuru fordringen ej blivit fastställd av KB: *NJA 1932 s. 91.* Därav kan dragas den slutsatsen, att en social nämnd är rättsligt oförhindrad att söka förverkliga ersättningsanspråk i samma ordning som en civilrättslig fordran.

Genom ändringar enligt KK 1958: 251—256 infördes av *sociala* skäl nya bestämmelser, som utsträcka riksbankens möjlighet att *avskriva stödlån* åt jordbrukare enligt tidigare författningar. Dessa ändringar ha till ändamål att förhindra, att låntagare till följd av lånets indrivning tvingas lämna sin gård, varigenom syftet med lånet förfelas.

Om låntagaren avlider och det måste antagas bli förenat med synnerliga svårigheter för dödsboet efter denne att återbetala lånet, må riksbanken medgiva befrielse från skyldighet att återbetala lånet eller del därav. Sådan befrielse kan ock medgivas, därest låntagarens förmåga att fullgöra sin försörjningsplikt till följd av sjukdom eller annan orsak varaktigt blivit väsentligt försämrad och låntagaren på grund därav måste anses för framtiden vara ur stånd att återbetala lånet annorledes än efter avyttring av fastighet, varå jordbruket drives, eller av inventarier, som äro nödiga för jordbruksdriften. Och om särskilda skäl därtill föranleda, må befrielse från återbetalningsskyldighet samt avskrivning beslutas, utan att för lånet ställd säkerhet tagits i anspråk.[58]

Dessa bestämmelser skall också lantbruksnämnden — utan särskild anvisning av lagen — beakta, då nämnden enligt KInstr 1948: 349, 28 § j) företräder Kungl. Maj:t och kronan gentemot den, som erhållit lån eller bidrag. Lagbestämmelserna mana lantbruksnämn-

[57] *Wahlberg—Engström—Wernlund,* Socialhjälpslagen. Stockholm 1957. S. 103.
[58] Se KK 16 maj 1958 (nr 251) ang. ändring i kungörelsen den 8 juni 1951 (nr 369) om stödlån till jordbrukare, 10 §, samt likalydande bestämmelser i KK 1958: 252—256.

den att iakttaga varsamhet, innan den vidtager åtgärder för indrivning av förfallna belopp och i sådant syfte besluter om "lagsökning, konkursansökning eller annan lämplig åtgärd". Genom KK 1958: 251—256 begränsas möjligheten att *framtvinga* uppfyllelse av låntagarens fullgörande enligt hans förskrivning å beloppet.

Ofta lämnar staten lån, lånegaranti eller bidrag för vissa produktiva ändamål, vari också ett försörjningssyfte ingår — det sistnämnda mer eller mindre uttalat i olika författningar. Det är exempelvis fråga om åtgärder för jordbrukets rationalisering,[59] stöd åt skogsbruket[60] eller bostadsförsörjningen eller stöd åt studerande. Lån- eller bidragstagaren måste då enligt författningarna skriftligen förbinda sig att på visst sätt förverkliga ändamålet med lånet eller bidraget samt/eller i annat fall återbetala visst belopp med eller utan ränta. Skuldförbindelse å visst belopp avkräves som regel lån- eller bidragstagaren. Därigenom underlättas indrivningen i samma ordning som en civilrättslig fordran eller eventuellt med bättre förmånsrätt.[61] Emellertid drages i vederbörande författning ofta en skönsmässig marginal, inom vilken beloppet *må* uppsägas till betalning helt eller delvis samt å tid, såsom myndigheten bestämmer. Därigenom gives åt myndigheten en laga möjlighet — och skyldighet — att beakta de *sociala* skäl, som i det särskilda fallet kunna tala mot att ett fullgörande enligt lån- eller bidragstagarens eget åtagande rigoröst framtvingas. Lånets, lånegarantins eller bidragets ändamål binder icke blott lån- eller bidragstagaren, utan detta ändamål skall beaktas också av myndigheten. Det har å ena sidan sörjts för att dylika fordringar skola kunna indrivas gentemot tredskande i samma ordning som civilrättsliga fordringar — men det har å andra sidan givits myndighet möjlighet och skyldighet att av *sociala* skäl giva rådrum åt en ersättningsskyldig med god vilja.

"Likheten inför lagen" blir, att varje särskilt fall behandlas individuellt — efter just *den* lån- eller bidragstagarens speciella förutsättningar. Det är en svår och intrikat uppgift att behandla lån- eller bidragstagare olika efter de olika förutsättningarna i deras fall. För en utomstående, särskilt för den som finner sig mindre gynnsamt behandlad, framstår den individuella behandlingen gärna som en orättvisa.

[59] Se här s. 97 ff.
[60] Här s. 102 ff.
[61] Se t. ex. KK 1948: 342, 34 § 4) samt lag 14 juni 1929 (nr 164), anmärkt under HB 17: 6. — Jfr här s. 100 f.

En regelmässig konstruktion är, att myndigheten skall utbetala lån eller bidrag först, sedan mottagaren har givit viss skriftlig förbindelse, eventuellt i ett kontrakt med myndigheten, samt eventuellt ställt viss säkerhet, vilken emellertid regelbundet ligger under rent bankmässiga krav. Undantagsvis kan myndigheten ha måst sätta särskilt till med tid, arbetskraft och material eller måst vidkännas särskilda utgifter för att utarbeta och kostnadsberäkna en arbetsplan. Den enskilde har nämligen gjort *ansökning* om lån eller bidrag — men han blir *bunden* först, sedan han skrivit under ett *kontrakt*.

För fall som det sistnämnda meddelar exempelvis KK 1948: 239 ang. bidrag och lån till vissa skogsförbättrande åtgärder en särskild bestämmelse. Ifall plan till företag blivit av vederbörande sakägare godkänd och statsbidrag till företaget beviljats i enlighet med planen men sakägaren *vägrar* att med skogsvårdsstyrelsen upprätta kontrakt om företagets utförande, är han pliktig att ersätta styrelsen dess kostnad för planens upprättande (12 §). Redan vid ansökningen om statsbidrag skall av sökanden fogas en förbindelse i ämnet (7 §).[62] Detta blir ett speciellt *tvångsmedel*.

Stundom skall mottagaren av lån eller bidrag enligt vederbörande författning ställa av myndigheten godkänd *säkerhet* för återbärande av vad som lyftats av lån eller bidrag jämte däråpplupen ränta samt för myndighetens kostnader för planläggning och kontroll m. m.

*Vite* såsom *tvångsmedel* gentemot den enskilde för att förmå honom att fullgöra viss överenskommelse med myndighet eller viss utfästelse till myndighet förekommer i 1947 års lag om uppsikt å jordbruk resp. i 1955 års jordförvärvslag.[63]

I en skriftlig överenskommelse mellan lantbruksnämnden och den, som är ansvarig för vanhävds avhjälpande, må fastställas vite för den enskildes underlåtenhet att fullgöra överenskommelsen (5 §). Detta vite må, såvitt skäl därtill föreligga, utdömas av länsstyrelsen (7 § andra stycket). Ett avverkningsförbud såsom påtryckningsmedel avvisades uttryckligen av departementschefen: därigenom har fixerats ett *olagligt* tvångsmedel.

I tillståndsbeslut enligt lagen den 3 juni 1955 om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet (jordförvärvslagen) skall utsättas *vite* för det fall, att den enskilde tredskar fullgöra visst åläg-

[62] Se här s. 103.
[63] Här s. 83 f resp. 92.

gande enligt hans egen skriftliga utfästelse (6 §). Allmän domstol äger att utdöma detta vite efter talan av allmän åklagare, sedan lantbruksnämnden gjort hemställan därom hos den senare.

Enligt dessa lagrum i 1947 års uppsiktslag och 1955 års jordförvärvslag är vitet lagligt tvångsmedel med syfte, att den enskilde skall *själv* vidtaga vissa åtgärder enligt hans eget åtagande resp. egen utfästelse. Olagligt är, att lantbruksnämnden utför eller låter utföra arbetet och sedan tager ut ersättning för kostnaderna av den enskilde. Överenskommelsen har betydelse också därutinnan, att nämnden icke lagligen kan förkorta tidsfristen eller skärpa kraven på åtgärder.

Såsom en högre potens av ett besluts verkställbarhet respektive av tvångsuppfyllelse med avseende å enskilds utfästelse gentemot myndighet framstår det fallet, att myndigheten äger att i sista hand själv låta utföra visst arbete (tvångsutförande) samt därefter uttaga kostnaderna av den enskilde. Ett sådant förfarande kräver stöd i lag.

1948 års skogsvårdslag lämnar exempel härpå.[64] I syfte att trygga återväxten äger skogsvårdsstyrelsen att under beskrivna förutsättningar (14—16 §§) träffa skriftlig överenskommelse med markens ägare om de åtgärder, som böra komma till stånd, och om den tid, inom vilken envar av dem skall vara verkställd (19 §). Det ankommer på skogsvårdsstyrelsen att, under vissa förutsättningar, *föranstalta om åtgärd,* som trots *överenskommelse* eller dom blivit eftersatt (22 §). Om sådan åtgärd har vidtagits på styrelsens föranstaltande, äger på dennas framställning överexekutor låta hos vederbörande omedelbart uttaga kostnaderna för såväl själva åtgärden som den föregående besiktningen. En förutsättning härför är emellertid, att styrelsen påvisar den enskildes försummelse och styrker kostnadsbeloppet genom behöriga räkningar (23 §). Över sådan åtgärd av överexekutor må enligt 44 § klagan ej föras. Men den enskilde äger att inom viss tid vid allmän domstol anställa klander- eller återvinningstalan.

Enligt samma lag, 32 §, kan skogsvårdsstyrelsen likaledes föranstalta om åtgärd, som markägaren tidigare skriftligen förbundit sig att inom viss tid vidtaga i samband med omläggning av skogsmark.

Även med denna höga potens av tvångsverkställighet har den frivilliga överenskommelsen eller den enskildes utfästelse den viktiga betydelsen, att skogsvårdsstyrelsen *icke ensidigt* kan verkställa andra

[64] Se här s. 95 ff.

åtgärder, vilka visserligen kunna vara ändamålsenliga från skoglig synpunkt men dock icke omfattas av överenskommelsen.[65]

Ett *specifikt offentligrättsligt* drag äger avtal eller överenskommelse mellan myndighet och enskild respektive enskilds utfästelse till myndighet, då lagen med straff sanktionerar den enskildes överträdelse eller icke-uppfyllelse. Exempel härpå utgöra avtal eller förbindelse enligt prisregleringslagstiftningen[66] och en viss överenskommelse enligt skogsvårdslagen.[67] För den enskildes rättsställning har då avtalet, överenskommelsen respektive utfästelsen den positiva betydelsen, att om han presterar, handlar eller underlåter i enlighet därmed, kan han ej fällas till straff. Och myndigheten kan lagligen icke ensidigt ställa krav därutöver.

## 2. Olika sätt att återkalla.

### a.

*Besvärsmedlens roll, då en patentsökande vill återkalla.*

Det administrativa förfarande, som leder fram till patents meddelande, har skriftligheten som princip. Det regleras i processualistiska[68] former för att garantera rättsskydd åt både den aktuelle patentsökanden, åt redan öppet utövade uppfinningar, konkurrerande patentanspråk och potentiella patentsökande. 1884 års ännu gällande patentförordning har sina rötter i liberalismens och näringsfrihetens samhälle och idéer: inga eller så få inskränkningar som möjligt borde göras i medborgarnas handlande, och *individuellt* rättsskydd skulle beredas dem.

Patenträtten är en del av immaterialrätten, vilken i sin tur kan betecknas som en underavdelning av privaträtten (civilrätten) och närmast tillhör den del därav, som benämnes *förmögenhetsrätt*.[69]

"Ett patent innebär ju ett till en enskild meddelat monopol, ett

[65] Märk JO 1958 s. 268.
[66] Se här s. 22 ff.
[67] Här s. 94 ff.
[68] Jfr *Halvar Khennet,* Processrättsliga synpunkter på handläggningen av patentansökningar. Teknisk tidskrift 1948. S. 437 ff.
[69] *Åke Malmström,* Immaterialrätt, i Svensk uppslagsbok. 2 uppl. Malmö 1950. — Man jämföre vad *Nils Herlitz* om motsvarande materia yttrar i Förvaltningsrättsliga plikter, Stockholm 1949, s. 28: "Vad angår den för svensk rätt säregna disciplin som går under namnet speciell privaträtt, är det uppenbart, att den rymmer åtskilliga moment, som med samma rätt kunna betecknas som förvaltningsrättsliga."

exklusivt privilegium att förhindra andra att utnyttja den patenterade uppfinningen. Det innebär sålunda en inskränkning i den allmänna rörelsefriheten, en inskränkning, som i extrema fall kan stegras ända därhän att en person kan förhindras att utnyttja sin egen uppfinning eller leda till att han får vidkännas betydande kostnader för att tillkämpa sig sin rätt."[70]

Beslut, som konstituera immaterialrättigheter, torde i princip icke kunna återkallas eller omgöras i administrativ väg.[71] Sålunda kan icke patentverket återkalla ett patent, även om detta har meddelats exempelvis i strid med patentförordningens 1 §, som kräver, att uppfinningen skall vara ny. De enskildas förmögenhetsrättsliga ställning på detta område garanteras av ett rättsskydd, som enligt lagstiftningen bygger på såväl administrativ som judiciell prövning.[72] Att patent har meddelats genom lagakraftvunnet beslut av patent- och registreringsverket utesluter emellertid icke, att patentet kan angripas och t. o. m. upphävas efter *judiciell* talan vid Stockholms rådhusrätt — ogiltighetstalan enligt patentförordningens 18 § eller i mål angående patentintrång enligt 19 § 5 mom.

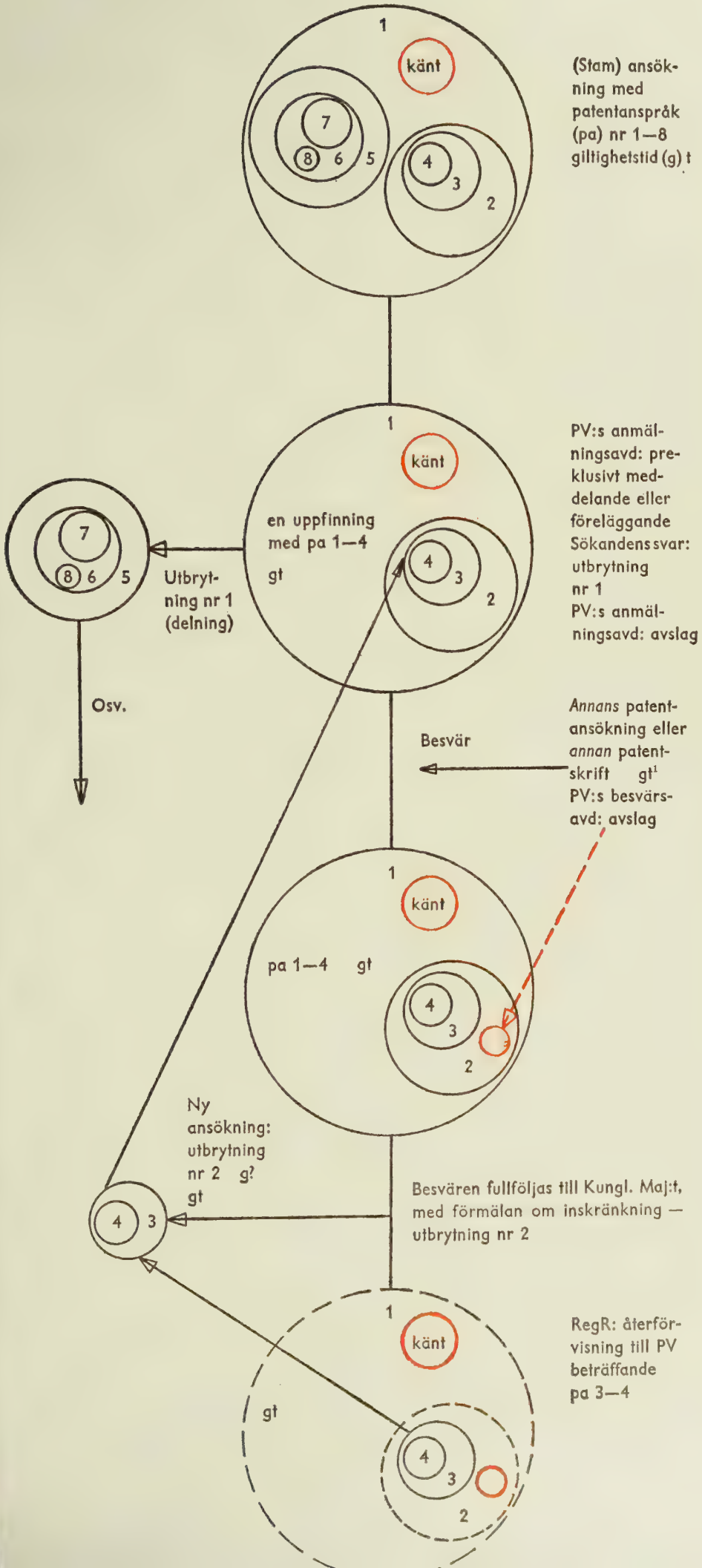
Om ansökningsförfarandet i den säregna patentprocessen — en formell förprövning, en saklig förprövning, det till allmänheten riktade uppbudsförfarandet och ansökningens företagande till avgörande — skall här icke vidare ordas.[73] Däremot intresserar även från mer allmänt förvaltningsrättslig synpunkt enskildas viljeförklaringar i förhållande till det *lagakraftvinnande* beslut, som patentverket kan meddela i anledning av viljeförklaringen.

Patentsökandes *återkallelse*, hans *utbrytning av patentanspråk* och *strykande av sådant* spela stor roll inom patenträtten. Att patentsökande sedan anför eller "påkallar" *besvär* över anmälningsavdelnings beslut — att handläggas likaledes inom patentverket men av dess besvärsavdelning, vilken tillkom 1931 och är organiserad som förvaltningsdomstol[74] — samt att han fullföljer besvären till regeringsrätten

[70] *Khennet*, ovan anförd tidskrift s. 440.
[71] *Ole Westerberg*, Rättskraft, s. 240. Man märke RÅ 1940 H 32, här s. 239 f.
[72] *Seve Ljungman*, Administrativ och judiciell prövning på det industriella rättsskyddets område. Festskrift tillägnad Nils Herlitz. Stockholm 1955. S. 216 ff.
[73] Se *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt, s. 638—644. — Om sekretesskyddet för patentsökande har jag anledning att skriva utförligt i avd. V: 2: C: bb, här s. 264 f, om återkallelse av gemensam patentansökning likaså, avd. V: 2:A:aba, här s. 257 f.
[74] *Herlitz*, SOU 1946: 69 s. 180 och *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt s. 12.

Skiss över en ansökning med åtta patentanspråk.

Konstellationen delning — utbrytning — återkallelse — besvär.



utgöra *medel* för honom *att återkalla.*[75] Genom att till fullo utnyttja dessa laga möjligheter kan en patentsökande hålla ansökning anhängig under lång tid. Ja, utbrytning kan göras ur utbrytning. Det gäller för patentmyndigheten att förebygga, att rena okynnesutbrytningar *(partiella återkallelser)* företagas gång efter annan. Dessa kunna betyda, att en patentansökning genom upprepade utbrytningar hålles vid liv under många år — måhända en hel patenttid — och därigenom vållar väsentligt avbräck för senare inkomna ansökningar samt åstadkommer ett visst latent patentskydd utan årsavgifter. "Patent sökt" läser allmänheten icke sällan på verktyg och artiklar av skilda slag.

## § 1. *Att utbryta ett patentanspråk och att stryka ett sådant utgöra former av återkallelse.*

En patentsökande kan av egen drift eller efter föreläggande från patentverket söka *utbryta* ett patentanspråk ur en redan ingiven patentansökning, stamansökningen.[76] Därvid är det angeläget för sökanden att få räkna prioriteten eller, rättare, giltighetstiden för den utbrutna

[75] En motsatt ordning gäller på konkursrättens område. Enligt 1921 års konkurslag, 18 §, må konkursansökning icke återkallas, sedan beslut om gäldenärens försättande i konkurs har meddelats (här tidigare s. 4). Gäldenären eller annan äger rätt att besvära sig över beslutet (25 och 63 §§). Men på detta område kan, mot lagens uttryckliga förbud mot återkallelse, enligt klar rättspraxis besvärsrätten icke utnyttjas som ett medel till att återkalla konkursansökningen. Se NJA 1915 s. 385: Då borgenären i sin förklaring över besvären hade återkallat konkursansökningen, lämnades återkallelsen utan avseende. Vidare skall nämnas NJA 1944 s. 489: Sedan ekonomisk förening på egen begäran hade försatts i konkurs, blevo besvär, som föreningen anfört över beslutet — under påstående att föreningen icke var på obestånd — med hänsyn till KKL 18 § lämnade utan bifall. Slutligen märkes NJA 1955 s. 555: Sedan gäldenären försatts i konkurs, fullföljer han talan mot hovrättens beslut. Konkurssökandens förklaring, att han biträder ändringsyrkandet, har — med hänsyn till stadgandet i KKL 18 § — ansetts vara utan betydelse i konkursärendet.
Sedan beslut om egendomsavträde meddelats, har gäldenären — frånsett denna enligt 18 § begränsade besvärsrätt — icke någon utväg att komma ifrån konkursförfarandet, om han ej kan få till stånd förlikning eller ackord enligt 7 kap. KKL (149 § ff).

[76] Om utbrytning se även *Gunnar Reiland*, Patentansökningarnas handläggning. Teknisk tidskrift 1948. S. 447. — *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt s. 646 f. — Frågan om laga kraft (res judicata) kontra utbrytning och ny patentansökning diskuteras av *Halvar Khennet* i Industritidningen Norden 1938 nr 51 den 21 dec. s. 386 f och 1939 nr 10 den 8 mars s. 81 f. Dessa inlägg äro skrivna med anledning av *Axel Hasselrots* artiklar i samma tidskrift 1938 nr 28—32, 33—35 och 41 samt 1939 nr 6 den 8 februari.

ansökningen från den dag, då stamansökningen har ingivits: patentets beviljande kan bero därav — såsom *RÅ 1940 ref. 5* visar.

Om utbrytning av patentanspråk och om villkoren för att bevara den ursprungliga ansökningens giltighetstid även åt de patentanspråk, som inskränkts genom utbrytningen, har patentverket självt givit upplysningar, såvitt gäller verkets arbete och praxis:

Då ämbetsverket meddelat, att en ansökning avser flera uppfinningar, vilka ej må ingå i samma patent, äger sökanden, med inskränkande av den ursprungliga ansökningen till en av de avsedda uppfinningarna, ingiva nya ansökningar rörande de övriga, vilka ansökningar må räkna giltighet från den första ansökningens dag, under förutsättning dels att sökanden i de nya ansökningarna härom framställer uttrycklig begäran, dels ock att samtliga dessa nya ansökningar inkomma senast samtidigt med den svarsskrift, genom vilken den första ansökningen inskränkes till en uppfinning. — — —

Då en sökande efter meddelande från patentverket, att hans ansökning torde avse flera uppfinningar, vilka ej må ingå i samma patent, inskränkt patentanspråken, skall han anses i samma ansökning hava definitivt avstått från den uppfinning eller de uppfinningar, som genom inskränkningen avförts ur patentanspråken.[77]

Utbrytning av patentanspråk kontra tidigare inträdd laga kraft, giltighetstidens början och inträffande nyhetshinder utgöra ett problemkomplex, som belyses av *RÅ 1940 ref. 5* och *1934 ref. 6*.

I *RÅ 1940 ref. 5* hade en utlänning den 27 sept. 1934 sökt patent å en uppfinning och begärt prioritet från den 10 okt. 1933 på grund av motsvarande österrikiska patentansökning. Enligt beslut den 18 nov. 1936 avslog patentverkets 3:e anmälningsavdelning ansökningen. Häri sökte utlänningen den 18 januari 1937 ändring hos besvärsavdelningen, men eftersom stadgad besvärsavgift icke hade erlagts, fann besvärsavdelningen genom beslut 12 maj 1937 ändringssökandet icke kunna upptagas till prövning. Över beslutet anfördes ej besvär.

Emellertid inkom utlänningen den 25 januari 1937 till PV med en ny ansökning, som omfattade två patentanspråk, vilka betecknades som *utbrutna* ur den förut gjorda ansökningen. På grund av ansökningens samband med den tidigare ansökning, som hade ingivits d. 27 sept. 1934, anhöll han om giltighetstid från sistnämnda dag och begärde konventionsprioritet enligt den tidigare ansökningen.

Sökanden fick avslag och klagade förgäves upp till RegR.

Både besvärsavdelningen och RegR bygga i *RÅ 1940 ref. 5* sina

[77] Ur RÅ 1934 ref. 6. — In extenso: se Kungl. Patent- och Registreringsverkets Särskilda föreskrifter för arbetet å patentanmälningsavdelningarna. P 16: Utbrytning.

beslut på den förutsättningen, att anmälningsavdelningens tidigare avslag den 18 nov. 1936 rörande den ursprungliga ansökningen hade vunnit *laga kraft*. Klagandens krav för den senare patentansökningen den 25 januari 1937, att denna skulle åtnjuta prioritet enligt den tidigare ansökningen, förtjänade ej avseende. Och med hänsyn till vad som var känt genom tyska patentskriften nr 629 797 — klagandens egen — kunde icke heller patent meddelas å uppfinningen.[78]

Om denne patentsökande *icke* hade försuttit sin laga besvärsrätt gentemot anmälningsavdelningens tidigare avslagsbeslut, hade han haft möjlighet att få frågan om utbrytningen av patentanspråken *sakprövad* genom att medelst i laga ordning fullföljda besvär hålla den tidigare patentansökningen vid anhängighet. På sådant sätt hade funnits möjlighet att rädda den tidigare prioriteten och därigenom gardera sig mot senare inträffande nyhetshinder.[79]

*RÅ 1940 ref. 5* visar det betydelsefulla i att en patentsökande ur den tidigare patentansökningen utbryter patentanspråk vid sådan tidpunkt, att patentmyndighetens avslagsbeslut över den ursprungliga ännu icke har tagit åt sig laga kraft.

Icke heller i *RÅ 1934 ref. 6* lyckades patentsökanden bryta ut ett patentanspråk så, att prioriteten fick räknas från stamansökningens inlämningsdag. I nämnda rättsfall hade sökanden efter föreläggande av visst innehåll *strukit* ett patentanspråk, nr 8, och samtidigt hade han ingivit nya patentanspråk, bland vilka nr 8 icke förekom. Patentverkets besvärsavdelning fann, att sökanden måste anses i den ursprungliga patentansökningen ha definitivt avstått från den i patentanspråket nr 8 avsedda uppfinningen. Vid sådant förhållande kunde för en senare föreliggande patentansökning giltighetstid icke få räknas från den äldre ansökningens inlämningsdag. Och ett schweiziskt patent å uppfinningen hade offentliggjorts efter den äldre patentansökningens inlämnande: det verkade därför *nyhetshindrande* på det nya patentanspråket. RegR gjorde ej ändring i detta beslut.

[78] Jfr liknande i RÅ 1934 ref. 6 samt 1925 H 55 och 1927 H 4.

[79] Belysande är vad som förekom i RÅ 1948 H 38 (utbruten ansökning). Genom beslut d. 15 januari 1946 hade PV:s 3:e anmälningsavd. på anförd grund avslagit en patentansökning. Besvärsavdelningen lämnade på angivna grunder besvär över detta beslut utan bifall d. 13 juli 1946. Vid fullföljdsbesvär fann RegR d. 25 maj 1948 väl patent icke kunna beviljas på grundval av föreliggande patentansökning, men då klagandena gjort viss del av ansökningen till föremål för en utbruten patentansökning nr 3060/1946, fann RegR skäligt att med undanröjande av besvärsavdelningens beslut visa målet i nämnda delar åter till PV för fortsatt behandling. — Jfr även RÅ 1944 H 73 och 1946 H 93.

§ 2. *Återkallelse av återkallelse samt rättelse av skrivfel.*

Återkallelse av patentansökning har under särskilda omständigheter kunnat återtagas, då den återkallande har anlitat ordinära besvärsmedel. X och Y ha nämligen lyckats få den första återkallelsen *annullerad* genom att anföra besvär över det beslut, varigenom patentverket — i anledning av hans återkallelse — hade förklarat patentansökningen förfallen resp. avfört ansökningen ur diariet: *RÅ 1915 F 191* och *1922 H 76.* Men då patentsökanden Z hos patentverket skriftligen anhöll, att tidigare återkallelse måtte annulleras, enär den hade tillkommit genom ett missförstånd, fann ämbetsverket, att framställningen icke kunde bifallas. Och RegR gjorde ej ändring, sedan detta beslut hade överklagats: *RÅ 1940 H 5* och *6.*

I *RÅ 1915 F 191* hade en utländsk firma den 14 febr. 1914 inlämnat två patentansökningar till PV — dels en ansökning om patent å "linspänningsanordningar och dylikt", vilken i PV:s diarium erhöll nr 468/1914, dels en ansökning om patent, vilken i diariet antecknades under nr 466/1914 såsom "linbaneanläggningar för fartygsslipar och dylikt".

Den 1 okt. 1914 begärde klagandens ombud hos PV att få återtaga den under nr 468/1914 betecknade ansökningen, varefter ämbetsverket genom beslut den 8 okt. förklarade sist nämnda ansökning förfallen.

I de und. besvären anförde klaganden, att patentansökningen nr 468/1914 av klaganden hade betecknats med den tyska benämningen "Seilspannvorrichtung für Krane" och patentans. nr 466/1914 såsom "Seilbahnanlage für Hellinge". Av förbiseende hade emellertid numren å ansökningarna förväxlats av klaganden. Och i följd härav hade klaganden, i en skrift till ombudet med begäran att återkalla ansökan om patent å "Seilbahnanlage für Hellinge", betecknat densamma med nr 468/1914 i stället för nr 466/1914.

RegR:s flesta (fyra) ledamöter funno med avseende å vad i målet förekommit skäligt att, med undanröjande av PV:s beslut, visa målet åter till ämbetsverket för förnyad behandling. Ett regeringsråd voterade: ej ändring.

Samma problemställning och påfallande lika omständigheter karakterisera *RÅ 1922 H 76.*

I sistnämnda besvärsmål hade en utlänning den 5 juni 1920 inlämnat två patentansökningar till PV — dels en ansökning om patent å "elektrod för galvaniserade element", vilken ansökning i verkets diarium erhöll nr 2421/1920, dels även en ansökning om patent, vilken antecknades i diariet under nr 2422/1920 såsom "automatisk skyddsanordning för trefasströmkretsar".

Sedan klagandens ombud den 19 maj 1921 i en skrift begärt att få återtaga ansökningen nr 2421/1920, beslöt PV att avföra den ansökningen ur diariet

I de und. besvären anförde klaganden, att på grund av otydlighet i skrift

till hans svenska ombud hade patentansökningen nr 2421/1920 återkallats i stället för nr 2422/1920. Därför yrkade klaganden, att den förstnämnda ansökningen måtte införas i diariet och i stället den senare avföras ur detsamma. RegR fann — med avseende å vad PV anfört i sitt utlåtande över de und. besvären samt vad i övrigt förekommit i målet — skäligt att undanröja ämbetsverkets beslut och visa målet åter till verket för ny behandling.

Varför kunde patentsökandena i *RÅ 1915 F 191 och 1922 H 76* återtaga sin återkallelse av patentansökning — men så *icke* patentsökanden i *RÅ 1940 H 5* och *6*?

I de två förstnämnda rättsfallen hade patentsökandena begärt rättelse genom att *i laga tid* anföra *besvär* över det beslut, varigenom patentverket hade förklarat den återkallade ansökningen förfallen resp. avfört ansökningen ur diariet.[80]

Men i de två senare rättsfallen gjordes ansökning hos patentverket om annullering av återkallelsen, först sedan *besvärstiden hade utgått*, efter det besvärsavdelningen hade låtit bero vid återkallelsen samt avfört patentansökningen från vidare handläggning. Patentsökanden anförde visserligen besvär hos RegR, men ej, såsom i de två förra rättsfallen, över det beslut, varigenom patentverket (den 20 dec. 1938) hade låtit bero vid återkallelsen och avfört ärendet från vidare handläggning. Patentsökandens besvär gällde nämligen ämbetsverkets beslut den 5 maj 1939 att icke bifalla hans framställning den 4 maj, att den gjorda återkallelsen måtte annulleras. Just detta belyser rättsläget i *RÅ 1940 H 5* och *6*, att patentverket fann framställningen *icke kunna* bifallas. Och på patentsökandens besvär över detta beslut yttrade RegR: ej ändring. Vid sådant förhållande saknade det betydelse, huruvida patentsökanden i de båda sistnämnda besvärsmålen hade styrkt det påstådda "missförståndet" och dettas karaktär.

Omständigheterna kring missförståndet torde ha varit följande: En person hade sökt först fyra patent och senare ett femte. I anledning av den senare patentansökningen gav besvärsavdelningen ett skriftligt meddelande, att besvärsavd. genom beslut 31 okt. 1938 hade ogillat anmälningsavdelningens beslut och överlämnat ärendet till anmälningsavd. för vidare behandling med iakttagande därav, att föreliggande ansökning ej måtte företagas till slutlig prövning, innan de fyra förstnämnda patentansökningarna hade blivit avgjorda genom lagakraftägande beslut.

[80] Besvären inkommo till finansdep:t d. 3 nov. 1914 resp. till handelsdep:t d. 1 juli 1921. Och besvärstiden utgör två månader från det överklagade beslutets dag: PatF 8 §.

Patentsökanden befann sig då i den ställningen, att han underhandlade med en kapitalstark reflektant. Denne förklarade sig vilja köpa patent nr 5, om ansökningen komme att beviljas inom en viss och snar framtid. Emedan patentsökanden därför var mycket angelägen om att snarast få patent beviljat å den femte ansökningen, återkallade han den 15 dec. 1938 de fyra tidigare patentansökningarna. Och besvärsavdelningen beslöt 20 dec. 1938 att låta bero vid de gjorda återkallelserna samt avförde alla fyra ansökningarna från vidare handläggning.

Men i två av dessa fyra återkallade patentärenden återkom sökanden senare och anhöll om att få återkallelsen *annullerad*.

Sökanden motiverade sina nya ansökningar med att han hade överrumplats av besvärsavdelningens föreläggande i den femte patentansökningen: han hade i trängande tidsnöd återkallat de fyra tidigare ansökningarna — för att få igenom den femte patentansökningen och således kunna sälja patentet inom den snäva frist, som reflektanten hade angivit. Vidare anförde sökanden, att han dåmera hade upptäckt, att han skulle ha väsentlig nytta av en utav de fyra återkallade patentansökningarna. I en av dessa var nämligen omnämnt ett för hans uppfinning ytterst betydelsefullt moment, vilket en annan person dåmera hade sökt patent på.

Det ordinära rättsmedlet *besvär* kan således fylla denna funktion: den enskilde kan i laga tid anföra besvär över det beslut, varigenom myndigheten har *bifallit* hans viljeförklaring — och kan hava viss utsikt att få den tidigare viljeförklaringen annullerad. Till följd av skriv- och tryckfel eller mekanisk förväxling kan den tidigare viljeförklaringen icke ha uttryckt avgivarens vilja vid avgivandet.

Ytterligare finnes ett rättsfall, som gäller *rättelse av skrivfel* i en patentansökning. Sådan rättelse kunde sökanden icke vinna, sedan patentverket beviljat patentet genom beslut, som vunnit laga kraft: *RÅ 1940 H 32*.

Ett tyskt aktiebolag hade genom PV:s beslut den 26 okt. 1939 beviljats patent å "Klisterämne". I en till ämbetsverket den 4 januari 1940 inkommen skrift hemställde bolaget, att i patentanspråket 1:o) till detta patent, enligt den vid beviljandet föreliggande lydelsen av nämnda patentanspråk, ordet "polyvinylmetyleter" måtte ändras till "polyvinyleter". Detta skrivfel hade insmugit sig, varför bolaget anhöll, att patentskriften måtte på dess egen bekostnad omtryckas och felet därvid rättas. Patentverket fann sig av angivna skäl genom beslut den 26 januari 1940 icke böra bifalla framställningen. Och RegR gjorde vid fullföljda besvär ej ändring.

Vilka voro patentverkets skäl för avslag?

Patentverkets motivering för sitt beslut framgår av skrivelsen till sökanden: Allmänna diariet 56/1940:

Visserligen innehöll patentanspråket 1:o) enligt de ursprungligen ingivna ansökningshandlingarna ordet "polyvinyleter", och ändringen till "polyvinylmetyleter" i de senare av Eder ingivna handlingarna har tillkommit genom ett *skrivfel* (kurs. här) i samband med vidtagande av andra rättelser, som blivit erforderliga på grund av anmärkning från ämbetsverkets sida. Emellertid blev ansökningen med anspråket 1:o) i denna ändrade lydelse godkänd till kungörande enligt 7 § patentförordningen och gjord tillgänglig för allmänheten utan att invändning mot ansökningen inkom. Även om intresserade kunnat hava anledning förmoda, att — enär patentanspråken 1:o) och 2:o) genom ändringen blivit i sak helt överensstämmande — något misstag förelåge beträffande ettdera anspråket, synes dock icke kunna antagas, att utomstående endast med ledning av de för allmänheten tillgängliga handlingarna kunnat med säkerhet fastställa, att i patentanspråket 1:o) avsåges "polyvinyleter", åtminstone såvitt fråga ej är om personer med specialkunskaper på ifrågavarande tekniska område och särskild vana vid patentanspråks formulering. Vid sådant förhållande kan det icke vara berättigat att nu vidtaga den ändring, varom Ni hemställt. En sådan ändring skulle i själva verket innebära, att patent- och registreringsverket upphävde sitt förut i ärendet meddelade beslut om patentets beviljande.

Ett argument *mot* rättelse, vilket patentverket synes ha velat uttrycka, är att skrivfelet *icke* var *uppenbart*: under uppbudsförfarandet hade blott tekniska specialister, därtill med särskild vana vid patentanspråks formulering, med säkerhet kunnat fastställa, att i patentanspråket 1:o) avsågs "polyvinyleter".[81]

I det patentärende, som avses i *RÅ 1940 H 32*, överensstämde sökandens ursprungligt dokumenterade vilja icke med det patentanspråk, som uttrycktes i patentets registrering. Ett rent skrivfel från sökandens sida hade, med viss medverkan av patentmyndigheten, förelupit. Skrivfelet framstod emellertid icke såsom uppenbart i de för allmänheten tillgängliga handlingarna.

Ifall patentsökanden i laga tid hade anfört besvär över det beslut, varigenom patentet beviljats, hade han — synes det mig — bort hava utsikt att besvärsvägen vinna den sökta rättelsen: i sista hand genom att RegR kunde ha återförvisat ärendet för förnyad handläggning av patentverket, innefattande ev. nytt uppbudsförfarande. Och prioriteten hade gällt för patentet från den ursprungliga ansökningens in-

[81] Detta är samma tankegång, som senare har uttryckts i 1942 års rättegångsbalk 17: 15 och 30: 13 om rättegången i allmänhet i tvistemål resp. brottmål: "uppenbar oriktighet".

lämningsdag. Om patentsökanden hade anfört sådana besvär, hade patentverkets starkaste argument mot ändringen förfallit: en sådan ändring skulle i själva verket innebära, att patent- och registreringsverket upphävde sitt förut i ärendet meddelade (och lagakraftvunna och därigenom materiell rättskraft ägande) beslut om patentets beviljande.[82] [83]

b.

*Andra sätt att återkalla, främst genom konkludenta handlingar.*[84]

Då en författning föreskriver, att återkallelse skall göras skriftligen — exempelvis 1921 års folkskolestadga § 19 mom. 4 och numera 1958 års allmänna skolstadga 5: 13 och 6: 10 3 mom.[85] — kan *telegrafisk* återkallelse hava samma verkan: *RÅ 1937 E 117.*[86] En återkallelse enbart genom *telefonmeddelande* från en person, som uppgiver sig som sökande, uppfyller icke samma säkerhetskrav och bör icke vara till fyllest.[87]

[82] Om skrivfel, missräkning eller annat dylikt förbiseende jämför *Westerberg,* Rättskraft, s. 53 ff.

[83] Den fråga som jag i avsnittet här ovan har diskuterat — den enskildes möjlighet att i besvärsväg återkalla eller ändra sin tidigare viljeförklaring — belyses också av två rättsfall från äktenskapsrätten.
NJA 1945 s. 267: Makar hade vunnit hemskillnad och gjorde hos underrätten gemensamt ansökan om äktenskapsskillnad, varpå underrätten enligt GB 11: 3 dömde till sådan skillnad. Över detta beslut anförde mannen besvär under förmälan, att han för sin del återkallade ansökningen, och med yrkande, att underrättens utslag måtte undanröjas.
Hovrätten undanröjde underrättens utslag. Sedan hustrun hade fullföljt talan och yrkat på fastställelse av underrättens utslag, återförvisade HD (5 röster mot 2) målet till hovrätten: denna hade att utan anmälan av part ånyo upptaga målet och därvid lämna parterna tillfälle att ytterligare utföra sin talan. Man jämföre även NJA 1931 s. 181: Make hade i anförda besvär för sin del återkallat gemensam ansökning om hemskillnad, vilken gemensamma ansökning enligt GB 11: 1 hade bifallits av underrätten.
Makarna ansågos icke vara ense om att vinna hemskillnad, varför underrättens beslut undanröjdes.
Det står make fritt att återkalla sitt skillnadsmedgivande, intill dess lagakraftägande dom å hemskillnad eller äktenskapsskillnad föreligger. Se *C. G. Björling,* Löftes- och tillits-grundsatsernas tillämplighet utanför förmögenhetsrätten. NJSt 1926 s. 59. *Gunvor Wallin,* Om avtal mellan makar. Akad. avh. Lund 1958. S. 67 och 71.

[84] Av enskilds konkludenta handling söker myndigheten sluta sig till vad den handlande vill, ehuru han ej uttryckligen har sagt detta.

[85] Se här s. 161 f.

[86] Jfr här s. 162 med not 287.

[87] Jfr RÅ 1928 ref. 50. Klagande, vilken hos domkapitel återkallat sina inom laga besvärstid anförda besvär, har inom samma tid i telefon återtagit återkallelsen. Men i en dagen efter besvärstidens utgång till domkapitlet inkommen skrift har han därefter ånyo besvärat sig i saken. Enligt RegR:s hemställan och Kungl. Maj:ts beslut hade domkapitlet ej bort upptaga besvären till prövning.

Visst handlande av sökande eller klagande kan utlösa frågan: återkallelse eller ej?

En sökande till folkskollärarinnetjänst hade efter valet och en sökande till organist- och kantorsbefattning hade efter upprättandet av det första tjänsteförslaget begärt att återfå sina ansökningshandlingar. Därigenom skulle sökanden *icke* anses ha återkallat sin ansökan till tjänsten: *RÅ 1931 E 13* resp. *1939 E 26*. Man jämföre även *RÅ 1918 ref. 23*.[88]

Men en sökande hade — sedan besvär anförts över förslag och val till en med klockar-, organist- och kyrkosångartjänster förenad folkskollärartjänst — sökt och erhållit annan tjänst samt i anledning härav begärt att återfå sina ansökningshandlingar. Till följd härav ansågs han icke vidare vilja komma i åtanke vid besättandet av tjänsterna: *RÅ 1942 E 97*.

Sedan en änka hade tillstyrkt, att taxeringsintendentens besvär måtte bifallas, fann RegR, att hon därigenom måste anses ha återkallat dödsboets framställning om skattebefrielse: *RÅ 1952 Fi 142*.

I en till länsstyrelsen i Västmanlands län den 16 aug. 1945 inkommen, till länets prövningsnämnd avlämnad skrift anförde Hjördis L, att mannen-mätarjusteraren L avlidit den 10 juni s. å., att hon, som vore ensam dödsbodelägare, varit till väsentlig del beroende av den avlidne för sin försörjning samt att behållningen i boet uppgått till 12.703 kr 40 öre. Hon anhöll därför, att dödsboet i största möjliga utsträckning måtte befrias från skyldighet att erlägga den avlidne påförda utskylder.

Genom beslut vid sammanträde den 27 och 28 sept. 1945 lämnade prövningsnämnden ansökningen utan bifall.

Häröver anförde Hjördis L besvär hos kammarrätten under vidhållande av det hos prövningsnämnden framställda yrkandet. Kammarrätten medgav viss nedsättning av taxeringarna.

Ur akten kan vidare inhämtas följande.

I und. besvär yrkade taxeringsintendenten, att prövningsnämndens beslut måtte fastställas. Bl. a. yttrade han: Änkan L hade i besvären till KammarR — dagtecknade den 4 dec. 1945 — angivit, att tillgängliga medel understigit

[88] Då sökande, utan att därigenom anses ha återkallat, fått sina ansökningshandlingar återsända, kan fråga väckas, huruvida de på nytt insända handlingarna äro identiska med de handlingar, som insänts före ansökningstidens utgång. Man jämföre läget i RÅ 1926 E 36 (ämneslärartjänst vid teknisk högre skola). Något svar på frågan gavs icke i detta mål. Det torde i sista hand bli en bevisfråga för klaganden, om icke myndigheten redan ex officio har konstaterat en sådan brist.

skulder och skatter med 650 kr. Det hade emellertid av hennes deklaration 1946 — som ej varit tillgänglig för taxeringsintendenten vid tidpunkten för avgivandet av dennes yttrande till KammarR — framgått, att fastigheten försålts redan den 2 okt. 1945, och med avsevärd vinst. Detta hade medfört, att änkan kunnat redovisa banktillgångar på 18.791 kr vid 1945 års slut. Vid denna tidpunkt hade — av sagda deklaration att döma — alla dödsboets skulder betalts. Änkan torde alltså icke ha haft någon svårighet att betala den avlidnes skatter oförminskade. Enligt avskrift av köpehandlingen utgjorde köpeskillingen 36.500 kr, eller 10.500 mera, än vad fastigheten upptagits till i bouppteckningen (26.000). Reella behållningen efter den avlidne alltså: behållningen enligt bouppteckningen, 12.703, plus vinsten vid fastighetsförsäljningen, 10.500, dvs. 23.203 kr.

Änkan yrkade mycket energiskt *bifall* till taxeringsintendentens besvär i dessas fulla utsträckning:

Hon hade vid det tillfälle, då hon underskrivit besvären till KammarR ej haft reda på bestämmelserna ang. skattebefrielse för dödsbon. Nu hade hon tagit noga reda på saken och kommit till den slutsatsen, att hon handlat orätt, då hon ej i besvären givit KammarR full utredning ang. sin ekonomiska ställning. Hon yrkar på det bestämdaste att få betala skatt för den avlidnes taxeringar och sålunda återbetala vad som till henne restituerats på grund av KammarR:s utslag.

*Objektivt* var dödsboets ekonomiska läge sådant, att änkan på grundval av sin ansökan om skattebefrielse kunde komma i fråga till sådan.[89]

Änkan Hjördis L svävade i *villfarelse* om sitt och dödsboets faktiska rättsläge, då hon mycket energiskt tillstyrkte taxeringsintendentens besvär. Huruvida hon av innehållet i taxeringsintendentens besvärsskrift hade *bibragts* denna villfarelse, låter sig juridiskt icke fastslås — men psykologiskt talar hennes emotionellt färgade tillstyrkan för att hon tagit starkt intryck av innehållet.

Givetvis skall en domstol icke lämna en part rättshjälp. I en *muntlig* process äger domaren dock möjlighet att förhindra, att enskild av åklagaren eller av motparten *suggereras* till att under villfarelse avgiva en relevant viljeförklaring eller rättshandling. För denna *skrift-*

[89] Vid prövning av skattebefrielse enligt kommunalskattelagen 75 § 1 mom. skulle de i 55 § (SFS 1940: 137) meddelade — numera upphävda — bestämmelserna äga motsvarande tillämpning, bl. a. följande:
Har behållningen i boet efter skattskyldig, som i första stycket sägs, ej överstigit 40.000 kr, äger beskattningsnämnden att, oavsett arten av den avlidnes inkomst under beskattningsåret, helt eller delvis frikalla dödsboet från skattskyldighet enligt denna lag för hans inkomst under beskattningsåret.

*liga* skatteprocess kan därför ifrågasättas, om icke domstolen före målets avgörande hade bort anmoda änkan att inkomma med upplysning, huruvida hon avsett att återkalla sin tidigare framställning.[90] Dock — ett sådant yttrande skulle måhända ha blivit meningslöst, ifall hon — dvs. enskild part — icke samtidigt hade upplysts om sin rättsvillfarelse.

Ifall en klagande hade återkallat sin ansökning till lärartjänst, då 1921 års folkskolestadga gällde, ansågs han därigenom också ha återkallat sina hos konsistorium/domkapitel anförda besvär.[91] I nämnda rättsfall har Kungl. Maj:t på RegR:s hemställan och med nämnda motivering undanröjt domkapitlets överklagade beslut. Och samma undanröjande utslag har Kungl. Maj:t, efter RegR:s hemställan, givit för det fall, att den återkallande efter annans besvär uppförts på förslagsrum.[92]

Av dessa rättsfall från den obligatoriska skolans, inbegripet kyrkomusikens, område kan dragas ut en förvaltningsrättslig regel av mera vidsträckt omfattning.

Sålunda ansågs återkallelse av ansökning om patent resp. om registrering av varumärke medföra, att klaganden avstod från att fullfölja talan i målet.[93] Och i *RÅ 1921 Fi 619* gällde det besvär i fråga om avlösning av frälseräntan från viss i mantal satt fastighet. RegR fann besvären ej föranleda annat yttrande, än att, då klagandena numera återkallat sin ansökning om avlösning, myndigheternas beslut undanröjdes. Genom återkallelsen ansågos sålunda klagandena ha avstått från att fullfölja besvären.

Emellertid får en sådan tolkning av enskilds viljeförklaring *icke* göras schablonmässigt.

Ifall nämligen sökanden till en folkskollärartjänst var *medlem av församlingen* resp. *kommunen*, ägde han såsom medlem rätt att överklaga förslaget och/eller valet. I denna sin egenskap ägde han nämligen ett berättigat intresse av att den lämpligaste av sökandena ut-

[90] Man jämföre RÅ 1948 I 23 (akten), här s. 246.
[91] RÅ 1932 E 57 (folkskollärartjänst och därmed förenad överlärartjänst) och 135 (folkskollärartjänst) och 1933 E 124 (folkskollärarinnetjänst). Jfr samma utgång i RÅ 1920 E 114 (organistbefattning) och 1941 E 34 (förenad kantors-, organist- och klockarbefattning).
[92] RÅ 1932 E 171 (folkskollärartjänst), 1933 E 65 (folkskollärarbefattning) och 74 (förenade folkskollärar-, klockar- och organistbefattningar) samt 1938 E 96 (småskollärarinnetjänst) och 1946 E 46 (småskollärartjänst).
[93] RÅ 1937 H 25 resp. 1939 H 22.

sågs till tjänsten. Som medlem av församlingen resp. kommunen var därför sökande behörig att anföra besvär på den grunden, att medsökande ej hade uppförts på förslag eller hade tilldelats för lågt besvärsrum — således *till förmån för medsökande*.[94] [95]

En person hade anfört besvär över ett länsstyrelsens utslag 22 juli 1949 angående föreläggande att upprätta stängsel. Därefter ingav han en skrift, däri han i *första* hand anhöll om anstånd med avgörandet av sagda mål till den 1 juni 1951 för utförande av sin talan samt, därest detta yrkande icke skulle bifallas, i *andra* hand återkallade besvären. RegR, som i *RÅ 1951 K 144* ej fann skäl medgiva klaganden begärt anstånd med utförande av hans talan, lät vid sådant förhållande bero vid den i andra hand gjorda återkallelsen.

Detta var *alternativa* yrkanden. Om *partiell* återkallelse av besvär kan bliva fråga: *RÅ 1941 S 342*.[96]

RegR lät vid av hälsovårdsnämnden gjord återkallelse (beträffande transportbanan) bero. Vidkommande besvären i vad de fullföljts, så enär sådana förhållanden icke visats föreligga, att hälsovårdsnämnden ägt meddela ifrågakomna förelägganden, fann RegR ej skäl göra ändring i det beslut, vartill länsstyrelsen i målet kommit.

[91] Belysande är, vad RegR hemställde i RÅ 1933 E 124, nämligen att Kungl. Maj:t, enär A och B, enligt vad i målet blivit upplyst, icke vore medlemmar av X församling och förty saknade behörighet att i sådan egenskap i målet föra talan, samt den av A och B åberopade omständigheten, att C bort i enlighet med de grunder, som angåvos i § 19 mom. 6 folkskolestadgan, uppföras å förslaget, icke, vid det förhållandet att A och B uppförts å 1:a resp. 2:a förslagsrummet, i och för sig vore av beskaffenhet att på deras talan föranleda upphävande av det upprättade förslaget och valet, ty och som C numera förklarat sig återtaga sin ansökning till ifrågavarande tjänst och därmed måste anses hava återkallat sina hos domkapitlet anförda besvär, måtte finna skäligt undanröja domkapitlets utslag.
Betecknande är också, vad kyrkoråden i RÅ 1925 ref. 30 anförde hos Kungl. Maj:t, nämligen bl. a. följande:
Om vid tjänstens tillsättande en sökande skulle hava rätt att öva inflytande på valet av dem, som skulle bliva hans medtävlare, skulle uppenbarligen envar sökande sträva att få så lågt kvalificerade medtävlare som möjligt för att dymedelst stärka sina utsikter till befattningens vinnande. Detta åter stode i rak strid med samhällets krav, som måste vara att erhålla tillgång till så högt kvalificerade personer som möjligt. — Jfr även RÅ 1937 ref. 12 (reglerad gymnastiklärarbefattning).

[95] En begränsning av sökandes besvärsrätt föreligger i följande fall. En sökande till förenade folkskollärar-, organist-, kantors- och klockartjänster hade blivit förklarad obehörig. Över förslaget och valet ägde han icke rätt att anföra besvär, enär han ej var medlem av församlingen: RÅ 1925 E 86, 1946 E 76 och 1947 E 36. — Jfr även RÅ 1933 ref. 32 (besvär av icke-sökande till organist-, kantors- och klockartjänster).

[96] Jfr även RÅ 1941 S 479 –485 (se regeringsrättens protokoll rörande Holger W:s besvär).

I *RÅ 1948 I 23* (akten) anmodade länsstyrelsen den klagande hälsovårdsnämnden att *inkomma med upplysning* huruvida, med hänsyn till vad i målet förekommit, besvären fullföljdes. Därvid överlämnades handlingarna i målet, i vilka sökandena — som med framgång klagat hos länsstyrelsen — numera styrkt, att alla djur vid blodprovsundersökning reagerade negativt avseende smittsam kastning. RegR utsade: Enär hälsovårdsnämnden beslutat icke fullfölja ifrågavarande und. besvär och dessa förty få anses återkallade, låter RegR vid vad sålunda förekommit bero.

Återkallelse av besvär i förvaltningsrätten kan ske genom *fullmäktig*.[97] För återkallelse genom fullmäktig fordras enligt numera gällande praxis ej särskilt bemyndigande.[98]

[97] *G. Thulin,* Några förvaltningsrättsliga spörsmål enligt svensk praxis. 2. Fullmakt. NAT 1932 s. 80 ff.

[98] Se *Thulins* Register 1909—29 s. 63; vidare *Thulin* i NAT 1932 s. 82. Märk NJA 1920 s. 140.

# V

# RÄTTSSYSTEMATISKA RIKTLINJER

## 1. Viljeförklaringarnas innehåll.

### a.

*Något om civilrättens begrepp avtal och annan rättshandling.*

Om man tager sikte på doktrinens klassiker, är avtal enligt *Savigny* fleras förenande till en överensstämmande viljeförklaring, varigenom deras rättsförhållande bestämmes.[1] *Windscheid* fastställer följande begrepp: „Rechtsgeschäft ist eine auf Hervorbringung einer rechtlichen Wirkung gerichtete Privatwillungserklärung."[2]

Enligt *C. G. Björling* är rättshandling en viljeförklaring, som avgivits i syfte — men icke nödvändigt medför den verkan — att ett rättsförhållande skall uppkomma, bevaras, förändras eller upphöra. Som rättshandling betecknas dock vanligen ej de viljeförklaringar, som avgivits å ämbetets vägnar, t. ex. domar och resolutioner. I stället åsyftas blott de enskilda medborgarnas muntliga eller skriftliga uttalanden, sådana som anbud och accept, fullmakt, reklamation, testamente och uppsägning.[3]

Ett avtal innefattar rättshandlingar (viljeförklaringar) av minst två personer, vilka komma överens med varandra. En ensidig rättshandling däremot är en viljeförklaring av en enda person i något, som rörer honom och då överenskommelse icke kräves, för att den avsedda verkningen skall inträda. Anbud om slutande av avtal är att räkna som ensidig rättshandling med egna rättsverkningar, vilka ej äro att förväxla med verkningarna av det färdiga avtalet.[4]

Enligt en gängse definition innebär rättshandling en viljeförklaring, som är avsedd att ha privaträttslig betydelse.[5]

[1] System des heutigen Rechts von Friedrich Carl von Savigny. Dritter Band. Berlin 1840. S. 309.
[2] Lehrbuch des Pandektenrechts von Dr. Bernhard Windscheid. Neunte Auflage, unter vergleichender Darstellung des deutschen bürgerlichen Rechts bearbeitet von Dr. Theodor Kipp. Frankfurt a. M. 1906. § 69. S. 310 ff.
[3] Nordisk Familjebok. 3 uppl. Stockholm 1932.
[4] *C. G. Björling*, artikeln Ensidiga rättshandlingar. Svensk uppslagsbok. 2 uppl. Malmö 1948.
[5] Svensk uppslagsbok. 2 uppl. Malmö 1952.

*Erik af Hällström* betraktar rättshandlingen som privaträttens och hela jurisprudensens mest kardinala begrepp. Rättshandlingsbegreppet och dess sammansättning bereda tankesvårigheter, vilka ofta förefalla oöverkomliga. För att undvika åtminstone några av dessa finner han skäl att avstå från försöken att konstruera ett för alla grenar av rättsvetenskapen gemensamt rättshandlingsbegrepp. Men också privaträtten i dess helhet är för vid för att tillåta ett enhetligt begrepp — åtminstone om man icke vill nöja sig med en alltför ytlig karakteristik. Äktenskapsrätten, arvsrätten och testamentsrätten kunna sålunda för rättshandlingen uppställa kriterier, som förmögenhetsrätten icke godtager och tvärtom.[6]

Även i *rikssvenskt lagspråk* har rättshandlingen som ord och begrepp upptagits. Enligt sin egen rubrik reglerar 1915 års avtalslag icke blott *avtal* utan även *andra rättshandlingar* på förmögenhetsrättens område. Med "andra rättshandlingar" avses s. k. ensidiga. Giftermålsbalkens 8 kap. bär rubriken: Om *äktenskapsförord*: så ock om *andra rättshandlingar* mellan makar (kurs. här). Äktenskapsförord är ett avtal, som rör speciella rättsförhållanden: ett formbundet avtal mellan makar. GB 8 kap. reglerar också avtal mellan makar om överlåtelse av egendom, utan att äktenskapsförord upprättas.[7] En lag 25 april 1930 gäller vissa *rättshandlingar* till förmån för ofödda: förordnande genom *annan rättshandling än testamente*.[7a]

Sedan jag givit dessa riktpunkter och mönster från civilrätten, kan framställningen åter riktas mot förvaltningsrätten. Som en övergång har jag från *arbetsrätten* eller måhända socialrätten antecknat: "*Avtalsuppsägning eller annan dylik rättshandling* (kurs. här), som sker i strid mot vad i första stycket är stadgat, är ogill." Så sägs i lag 25 maj 1951 (nr 305) om tillfälliga bostäder vid skogs- och flottningsarbete m. m. (skogsförläggningslag), 17 § sista stycket.

b.

*Enskilda och myndigheter: avtal — överenskommelse — enskilds utfästelse, åtagande och dylik ensidig rättshandling — hans samtycke — ansökning — anmälan.*

Ifall man ser till de rättsliga realiteterna, den rättsliga verkligheten och då främst *viljeförklaringarnas innehåll*, kunna i myllret av en-

[6] Något om juridiska begrepp, deras uppgift och berättigande. JFT 1931 s. 356 f.
[7] Litteratur: *Gunvor Wallin*, Om avtal mellan makar. Akad. avh. Lund 1958.
[7a] Numera gäller 1958 års ärvdabalk 9: 2.

skildas viljeförklaringar till myndigheter och andra organ för offentlig förvaltning urskiljas vissa kategorier av enskildas rättshandlingar.

ba.

Först skola nämnas *avtal i strikt mening*. Såsom sådana räknar jag överenskommelser mellan enskild och myndighet, genom vilka parterna förplikta sig till *ömsesidiga, varandra betingande prestationer* eller på annat sätt *ömsesidigt* — att giva, att göra, att underlåta eller att tåla något bestämt.[8]

Som exempel ur författningar och praxis må nämnas s. k. stadsplaneavtal[9], expropriationsavtal, avtal om tryckning eller annan reproduktion för statens räkning, arrenderingar och förhyrningar för försvaret, avtal om utarbetande av manuskript till författningskommentarer, författningssamlingar och annan vägledande litteratur på förvaltningsrättens område och angränsande områden, avtal om upphandling och arbeten för statens behov samt försäljning av staten tillhörig lös egendom, avtal mellan kommun och fastighetsägare att kommunen mot vederlag skall för framtiden bekosta och ombesörja viss renhållning, avtal om ersättning till enskild patenthavare eller uppfinnare, avtal om förvärvande av mark för att stärka ofullständigt jordbruk, avtal i ersättningsfrågor enligt byggnadslagen 53, 65 och 83 §§, enligt naturskyddslagen 28 § andra stycket och lagen om all-

[8] Många tyska rättsvetenskapsmän göra följande inskränkning, så vitt gäller avtalsbegreppet. Att flera personer företaga ett gemensamt rättsligt handlande främst icke med sikte på varandra utan på ett tredje ändamål — exempelvis att grunda en förening — det fallet uteslutes från avtalsbegreppet. I tysk rätt talas i dylikt fall om Vereinbarung, vilket begrepp infördes i den tyska doktrinen av *Karl Binding:* Die Gründung des Norddeutschen Bundes. Leipzig 1889.
Vid varje avtal är, enligt Binding, kontrahenternas vilja icke av lika, utan av rakt motsatt men kompletterande innehåll. Alla dessa faktiska förhållanden äro principiellt olika den rättsföreteelsen, att två eller flera viljor av alldeles lika innehåll enas om att uppnå ett gemensamt mål. Som exempel nämnas ett parlamentes beslut, regeringens antagande av ett parlamentsbeslut och ett domarkollegiums domslut.
Efter *Duguit* ha franska jurister upptagit begreppet Vereinbarung, som översatts med acte-union (*Waline,* a. a., 4 uppl. s. 476, 6 uppl. s. 558).
Långt före Nordtyska förbundets bildande år 1867 finnes i den svenska statsrättens historia motsvarande ord med samma betydelse: 1789 års förenings- och säkerhetsakt. Denna grundlag tillkom i ordets egentliga betydelse som en förening mellan konungen, Gustav III, och de ofrälse ståndens. Föreningen var riktad mot adelns politiska, ekonomiska och sociala ställning i det dåtida ståndssamhället.

[9] Här s. 20 ff.

männa vägar 22 §.[10] Vidare må nämnas uppfostringsavtal[11] samt kontraktsanställning eller anställning genom annat avtal än kollektivavtal.[12]

Den stundom vanskliga och delvis terminologiska frågan, huruvida dessa avtal rättssystematiskt äro att föra till civilrätten eller till den offentliga rätten (förvaltningsrätten), skall senare något beröras.[13] Även om dessa avtal eller vissa av dem icke inordnas i civilrätten, komma de den privata förmögenhetsrättens avtalsmönster nära.[14] Ibland kan såväl anbud som accept särskiljas. Men oftast utgör avtalet ett resultat av förhandlingar mellan myndighet och enskild. Stundom kommer avtalet till stånd skriftligen genom protokoll eller kontrakt eller något gemensamt undertecknat dokument.

bb.

*Överenskommelser* skola stundom enligt författningar ingås mellan myndigheter och enskilda. Enligt den legala konstruktionen användes avtalets *teknik* — konsens och den bindande rättsverkan, som följer av ett avtal — för att *ensidigt binda den enskilde* till visst av det allmänna avsett ändamål. Någon ömsesidighet i prestationer eller förpliktelser åsyftas icke. Den rättsliga verkligheten är den, att enskild enligt författning förbinder sig att göra, att underlåta eller att tåla något bestämt.

Ett exempel utgör enskilds skriftliga överenskommelse med lantbruksnämnd, att han skall vidtaga vissa åtgärder för att avhjälpa vanhävd.[15] Även må nämnas skogsvårdsstyrelses skriftliga överenskommelser med fastighetens ägare om avverkning av skog resp. om åtgärder att av honom vidtagas för att frambringa nöjaktigt skogstillstånd.[16] Ordet överenskommelse äger berättigande så till vida, att verkliga förhandlingar skola föras mellan myndigheten och den enskilde, för att en rättsgiltig överenskommelse skall anses ha kommit till stånd. Det räcker *ej* med myndighets *föreläggande* åt den enskilde att ingå en överenskommelse, som myndigheten dikterar.[17]

[10] Se här s. 60—85.
[11] Här s. 138 ff.
[12] Här s. 179 ff.
[13] Här s. 267 ff.
[14] Man jämföre här s. 14 ff.
[15] Se här s. 86 ff.
[16] Här s. 94 ff.
[17] Märk JO 1945 s. 118. Här s. 88 och 220. Man märke även JO 1958 s. 268. Här s. 95 och 230 f.

Även om ordet avtal brukas, höra hit överenskommelser mellan myndighet och enskild enligt prisregleringslagstiftningen[18] samt överenskommelser mellan riksbanken och enskilda kreditinstitut.[19]

Om man bygger avtalsbegreppet på viljornas överensstämmelse,[20] konsensen, blir det här fråga om avtal i *teknisk* mening — jämfört med avtal i strikt mening.[21] Myndigheten förutsättes i lag eller praxis skola taga *initiativ* för att söka få till stånd en överenskommelse med den enskilde, att denne skall *förbinda sig* att göra, att underlåta eller att tåla något visst.

Att likställdheten brister och att de enskilda sakna möjlighet att göra avtalen rättsligt gällande, detta utmärker tjänstemannaorganisationernas överenskommelser med den statliga arbetsgivaren rörande lön, lönegradsplacering eller pension.[22] Det är då, övervägande, fråga om att ändra de ekonomiska villkoren i ett redan bestående rättsförhållande.

bc.

Såväl till innehållet som formen *ensidiga förbindelser av enskilda* till myndigheter krävas ofta av författningar. Lagspråket använder för samma rättsliga situation också *utfästelse* eller *åtagande*.

Enskildas skriftliga förbindelse, utfästelse eller åtagande kan enligt författningarna utgöra *villkor* för att den enskilde skall erhålla visst tillstånd, varöver myndigheten råder — exempelvis enligt jordförvärvslagen[23] — eller för att han skall åtnjuta lån från staten, statlig lånegaranti eller statsbidrag.[24]

Ifall den enskilde skall förbinda sig på många punkter eller detaljerat eller ifall hans prestation skall ske etappvis, låter författningen

[18] Se här s. 22 ff.
[19] Här s. 27 ff.
[20] I en betydelse utgör varje överensstämmelse mellan olika viljor, då konsensen alstrar förpliktelse för parterna eller åtminstone en av dem, ett avtal enligt definitionen i Code civil, art. 1101. Lagbestämmelsen lyder nämligen: Le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose.
På konsensen bygger både *Apelt* sitt begrepp Verwaltungsvertrag och *Poul Andersen* sitt begrepp forvaltningskontrakt (jfr här s. 209 not 2 resp. s. 127 med not 185).
[21] Man jämföre *Waline*, a. a., 4 uppl. s. 476 och 6 uppl. s. 558.
[22] Här s. 32 ff, 144 och 195 f.
[23] Här s. 91 ff.
[24] Många exempel givas på jordbrukets och skogshanteringens områden. Här s. 97 ff.

lån- eller bidragstagaren förbinda sig genom *skriftligt kontrakt,* som myndigheten skall upprätta med honom. Exempel kunna hämtas från statens åtgärder till rationalisering eller stöd åt jordbruket[25] och skogsbruket.[26]

Hit höra vidare *skuldförbindelser*[27] motsvarande lånets eller bidragets belopp, vilka skola underlätta indrivningen av sådana belopp, som förfalla till betalning. Hit höra enskildas skriftliga förbindelser, som avse att säkra medlens användning för det ändamål, som lånet eller bidraget skall tillgodose[28] — *ändamålsutfästelser* kunna de kallas.

Causan eller rättsgrunden till enskilds sådan förbindelse eller utfästelse eller sådant åtagande kan vara att söka i att staten å sin sida presterar lån, lånegaranti eller bidrag enligt författningen. Ja, enskilds förbindelse i ett skriftligt kontrakt kan givas under den uttryckliga *förutsättningen,* att delägarna i en skogsvårdsförening erhålla statsbidrag till de åtgärder, som enligt kontraktet ankomma på dem och till vilka statsbidrag enligt kungörelsen må utgå.[29]

bd.

*Samtycke* eller *medgivande* av enskild kräves icke sällan *före* visst beslut av myndighet.

För meddelande av skyddsföreskrifter för kulturhistoriskt märklig byggnad fordras dessförinnan samtycke av byggnadens ägare.[30] För att medicinalstyrelsen skall lämna tillstånd, att en person får steriliseras eller kastreras eller att havandeskap får avbrytas, kräves vederbörandes samtycke, om han eller hon i detta hänseende är rättskapabel.[31] Barns omhändertagande för samhällsvård kan som regel ske blott med föräldrarnas medgivande.[32] Uttagning för officersutbildning må ske endast efter den värnpliktiges medgivande.[33] För att någon skall kunna utnämnas till statstjänst, kräves vederbörandes samtycke, vanligen givet i form av vederbörlig ansökning till tjänsten.[34]

[25] Se här s. 99 f.
[26] Här s. 103.
[27] Här s. 100 f och 228.
[28] Se här s. 101 ff.
[29] Se här s. 103.
[30] Här s. 83 f.
[31] Här s. 111.
[32] Här s. 137 f.
[33] Här s. 147.
[34] Se här s. 148.

Stundom erfordras den enskildes samtycke även till *verkställande* av myndighetsbeslut: sterilisering, kastrering samt avbrytande av havandeskap.

Ibland kan enligt författningarna den enskildes samtycke till verkställighet äga relevans såsom *nöjdförklaring*. Detta perspektiv skall uppmärksammas i rättssystematiskt hänseende, då fråga blir om viljeförklaringarnas plats i förvaltningsprocederet.[35]

be.

Slutligen kommer en sky av enskildas viljeförklaringar: en heterogen samling av viljeförklaringar, som språkligt uttryckas med *ansökan, anhållan, begäran, framställning* osv. Dessa viljeförklaringars rättsverkan beror på *vad* den enskilde ansöker eller anhåller om, *vad* han begär eller gör framställning om osv. De äga icke såsom civilrättens rättstitlar köp, byte, avtal, gåva osv. ett mönster såsom bestämda rättsfigurer enligt lag eller praxis eller konventionellt.

I normalt språkbruk betyder *ansökning* en skriftlig anhållan, som är ställd till offentlig myndighet och påkallar viss ämbetsåtgärd samt rörer sökanden personligen.[36] Numera brukas ordet nästan blott om vederbörligt ingiven skriftlig ansökan om tjänst eller syssla, ynnest eller förmån o. dyl.[37]

Emellertid kan en ansökning eller framställning i visst ämne såsom enskilds rättsgiltiga viljeförklaring vara lika *erforderlig* före visst myndighetsbeslut som den enskildes anbud eller accept för att förplikta enligt den privata avtalsrättens mönster. Så gäller exempelvis om enskilds ansökning till statstjänst. Dödsbo kan hos taxeringsnämnd eller prövningsnämnd begära befrielse, helt eller delvis, från att erlägga skatt, som påförts den avlidne.[38] För att åtnjuta skattefrihet enligt s. k. dubbelbeskattningsavtal[39] måste skattskyldig på liknande sätt men hos Kungl. Maj:t göra framställning därom.[40] Och för tillämpning

[35] Här s. 274.
[36] Jfr *Olof Östergren*, Nusvensk ordbok, band 1. Stockholm 1919.
[37] SAOB, band 2. Lund 1903.
[38] Kommunalskattelag 28 sept. 1928, 75 § 1 mom.; KF 26 juli 1947 om statlig inkomstskatt, 15 § 1 mom., och KF 26 juli 1947 om statlig förmögenhetsskatt, 15 § 1 mom. Man jämföre här s. 242 ff.
[39] Exempel finnas i lageditionen under kommunalskattelagen, 72 §.
[40] *K. A. Sandström*, Svenska dubbelbeskattningsavtal i vad de avse skatt å inkomst eller förmögenhet. Stockholm 1949. S. 4.

av den s. k. 80 %-regeln fordras, att den skattskyldige hos vederbörande länsstyrelse resp. hos ÖÄ gör ansökan därom: KF 6 juni 1952 med bestämmelser om begränsning av skatt i vissa fall, 4 §.

Den rättsliga relevansen av att en dylik framställning *återkallas* framgår av *RÅ 1952 Fi 142*. Genom att den enskilda hade tillstyrkt taxeringsintendentens besvär, ansågs hon ha återkallat sin tidigare framställning om skattebefrielse. Återkallelsen blev en *rättshandling*, varigenom enskild tolkades hava avstått från sin materiella rätt enligt skatteförfattningen.[41]

I förvaltningsrätten kan enskilds ansökning, samtycke eller medgivande binda likaväl som ett anbud enligt avtalslagens mönster: ägarens ansökning om att skyddsföreskrifter må meddelas för en kulturhistoriskt märklig byggnad, föräldrasamtycke enligt 1924 års barnavårdslag 25 § 1 mom. osv.[42]

Med *anmälan* förstås vanligen ett meddelande om ett faktiskt förhållande. Men en anmälan kan också utgöra enskilds *viljeförklaring*, ja t. o. m. *rättshandling av enskild*: sakägare skall enligt naturskyddskungörelsen göra anmälan om anspråk på ersättning eller inlösen av fastighet,[43] en statstjänsteman skall göra anmälan om underkastelse under ett nytt avlönings- eller pensionsreglemente.[44]

### 2. Viljeförklaringarnas plats i förvaltningsprocederet kan belysa frågan om bindning eller återkallelse.

Först skall givas det schema, som framställningen kommer att följa.

A. *Anhängiggörande* ansökning.

a. Av enskild som skall bliva förvaltningsaktens *adressat*.

aa. Av *en enda* enskild.

ab. Av *flera sökande gemensamt*.

aba. Medsökandes legitima intresse kan stå emot enskilds återkallelse: *RÅ 1934 ref. 65*.

[41] Se här s. 242 ff.
[42] Mera härom se här s. 255 ff, 263 f och 273 f.
[43] Se här s. 81.
[44] Här s. 197 ff.

abb. Föräldrars rättsställning såsom båda varande vårdnadshavare och förmyndare för sina gemensamma barn bestämmer möjligheten att återkalla.

b. Av *annan* enskild.

B. *Anhängiggörande* besvär.

a. Av *en enda* enskild.

b. Av *flera* enskilda.

ba. Av flera *var för sig.*

bb. Av flera *gemensamt.*

C. Då *samtycke av enskild* kräves *före* visst myndighetsbeslut.

a. Samtycke av *sökanden.*

b. Samtycke av *annan* enskild än sökanden.

D. *Avtal* eller *överenskommelse* mellan myndighet och enskild samt enskilds *utfästelse* till myndighet.

a. Enligt *civilrättens* normer: bindande rättshandlingar.

b. Mera specifikt *offentligrättsliga* (förvaltningsrättsliga) bindningar.

E. Stundom kan enskild enligt författningsbestämmelse avgiva en *slutlig, bindande* viljeförklaring av visst innehåll och i viss form, utan att därefter ett särskilt myndighetsbeslut kräves för viljeförklaringens rättsverkan: enskildas *ensidiga rättshandlingar.*

F. Enskilds s. k. *nöjdförklaring* till myndighets beslut kan utgöra en sista länk i förvaltningsprocederet och ligger på verkställighetens plan.

### A. Anhängiggörande ansökning.

*a. Av enskild som skall bliva förvaltningsaktens adressat.*

*aa. Av en enda enskild.*

Ofta gäller ansökningen en *ren förmån*[45] åt den enskilde, exempelvis att han skall erhålla lån från staten, statlig lånegaranti eller statsbidrag. För sådana fall är principen den, att *återkallelse tillåtes, intill*

[45] Jfr här s. 253.

*dess myndigheten har fattat sitt definitiva beslut.* Detta gäller så mycket hellre, som enskild kan avsäga sig eller avstå från att mottaga eller utnyttja en ren förmån, som på intet sätt förpliktar honom. Myndigheten brukar låta bero vid återkallelsen, antingen uttryckligt eller konkludent.

Stundom skall enligt författningens bestämmelse den enskilde redan till ansökningen om statsbidrag foga viss förbindelse att ersätta myndigheten vissa kostnader i anledning av en ansökning, som den enskilde senare vägrar att fullfölja genom att skriva vederbörligt kontrakt.

Ifall förvaltningsakten kan lagligen företagas *också utan sökandens samtycke* — exempelvis förflyttning av en tjänsteman på viss grund redan enligt gällande författning — och ifall *initiativberättigad* har ex officio tillstyrkt visst beslut, kan sökandes återkallelse bliva utan rättsverkan. *RÅ 1941 E 5* erbjuder här intresse.

Ärendet anhängiggjordes genom lärarens ansökning om förflyttning. Folkskolestyrelsen beslöt avslå framställningen.[46] Men sedan styrelsen stadgeenligt underställt frågan domkapitlets prövning, kunde läraren icke genom att återkalla sin ansökning stoppa det genom ansökningen inledda förfarandet. I stället upptog och biföll domkapitlet — uttryckligen dock med viss tvekan — folkskolinspektörens i ärendet gjorda yrkande, att läraren måtte förflyttas. Och på anförda besvär fann Kungl. Maj:t ej skäl göra ändring i domkapitlets beslut.

Från återkallelsesynpunkt erbjuda enskildas ansökningar i övrigt problem, då ansökningen *tillika* innefattar den enskildes erforderliga *samtycke,* för att myndigheten skall äga att fatta visst beslut eller företaga viss förvaltningsakt.

Så gäller om *ägarens ansökning,* att länsstyrelse må meddela skyddsföreskrifter för kulturhistoriskt märklig byggnad enligt 1942 års lag, så gällde om fastighetens ägare själv hade begärt fridlysning enligt 1909 års numera upphävda lag angående naturminnesmärkens fredande. Den enskilde sakägarens viljeförklaring i ansökningen anses vara *slutlig* och *bindande,* då intet i författningen eller dess förarbeten nämnes om enskilds rätt att återkalla.

En *annan konstruktion* har valts i 1952 års naturskyddskungörelse,

[46] Se FolkskSt (1921: 604), § 23 mom. 2, i dess lydelse vid tiden för rättsfallet. Se *Wallin* och *Holmquist,* Folkskolestadgan m. m. 9 uppl. Stockholm 1942. — Jfr RÅ 1946 E 89 och 1947 E 44.

8 § tredje stycket: fridlysning kan ske på grundval därav, att alla kända sakägare ha begärt fridlysningen eller skriftligen medgivit denna *och därjämte förklarat sig* ej vilja framställa något anspråk i anledning av fridlysningen.[47]

Då som regel ingen mot sin vilja kan utnämnas till en offentlig tjänst, anses den enskilde ha lämnat detta erforderliga samtycke genom sin vederbörliga *ansökning* till tjänsten. Men på detta område av förvaltningsrätten gäller såsom *presumtion,* att ansökningen kan fritt återkallas, eventuellt i viss ordning — ända tills sökanden har blivit utnämnd. Tidigare har jag sökt dokumentera och bygga under en presumtion för enskildas rätt att återkalla, såvida icke undantagsvis lag eller författning uttryckligen begränsar sökandes rätt att återkalla eller avgå från förslagsrum.[48] Men när mindre vanligt ett offentligt tjänsteförhållande grundas på ett verkligt anställningsavtal — utan kontrakt — och föregås av enskilds ansökning, kan det hävdas, att redan ansökningen till tjänsten binder så, att den icke mot myndighetens vilja kan *återkallas.*[49]

En ansökning om avsked eller entledigande *före* den ordinära pensionsålderns inträde innefattar, traditionellt sett, en rättshandling av enskild. Sådan ansökning kan emellertid *återkallas,* innan myndigheten har bifallit den.[50]

Då en person har ansökt om medicinalstyrelsens tillstånd, att han må steriliseras eller kastreras eller att havandeskap må avbrytas på henne, äger sökanden *återkalla* redan av det skälet, att icke ens myndighetens beslut i ärendet kan verkställas mot sökandens aktuella vilja. Föräldrars ansökan, att deras barn måtte omhändertagas för samhällsvård, kan *återkallas,* därför att barnavårdsnämndens bifallsbeslut kan verkställas blott med föräldrarnas medgivande.

*ab. Anhängiggörande ansökning av flera sökande gemensamt.*

aba.

*Medsökandes legitima intresse* kan stå emot enskilds återkallelse.[51]

Ifall två eller flera enskilda ha gjort en *gemensam patentansökning,* fordras *samstämmighet,* för att *återkallelse* skall kunna ske. I *RÅ 1934*

[47] Se här s. 81.
[48] Märk särskilt här s. 157 ff.
[49] Ett exempel har tidigare givits här s. 190.
[50] Se här s. 172 f och 217 f.
[51] Man märke den legala regleringen i VL 10: 48 st. 2, här s. 42.

*ref. 65* ägde den ene av de två, som gemensamt sökt patent, icke mot den andres bestridande återkalla (efter cirkulation i RegR tre röster mot två). Ifall samma patentansökning hade gjorts av en enda sökande, skulle den på samma stadium ha kunnat återkallas.

En patentansöknings rättsverkningar och de ekonomiska värden,[52] som förbindas med denna, äro betydande: därför bör ett enda subjekt icke kunna beröva en medsökande de förmåner, som följa av den gemensamma patentansökningen.[53] Sålunda anförde den sökande, som ville fullfölja ansökningen: genom att han — dvs. bolaget — alltsedan överlåtelsen hade utövat uppfinningen, omöjliggjordes att erhålla patent på grundval av en ny ansökning (nyhetshinder).[54] Ett argument för att enligt då härskande praxis avslå patentansökningen anförde patentverkets besvärsavdelning i sitt yttrande till RegR:

> Huruvida A. E. rättsstridigt eftersatt sina förpliktelser mot bolaget, syntes ej tillkomma patentverket att bedöma. Hade så skett och skada därigenom tillskyndats bolaget, torde med gällande lagstiftning bolaget endast vid domstol härom kunna föra talan.

Detta besvärsavdelningens argument om allmän domstols kompetens vill jag nyttja snarare *för* den gemensamma patentansökningens sakprövande och beviljande trots den enes återkallelse: sedan ansökningen beviljats, står det öppet för de gemensamma patentinnehavarna att slita en tvist om sina inbördes rättsförhållanden genom skiljedom eller allmän domstols avgörande.

Situationen blir icke annorlunda än enligt huvudprincipen i lagen den 30 sept. 1904 om samäganderätt, 2 §:

> För förfogande över det samfällda godset i dess helhet eller för vidtagande av åtgärd i godsets förvaltning erfordras samtliga delägares samtycke.

Rättsverkningarna av ett samäganderättsligt eller liknande rättsförhållande projiceras även i förvaltningsrätten: ifall samtliga ha gjort en *gemensam* ansökning, skall icke en sökande mot medsökandes bestridande kunna förfoga över den gemensamma rätt, som kan bero av myndighets *lagakraftvinnande* beslut.

[52] Från det ansökan om patent har ingivits, anses patenträtten kunna tagas i mät. Se *A. Hassler,* Utsökningsrätt. Stockholm 1952. S. 150. Den torde alltså kunna ingå i bodelning mellan rättighetshavaren och maken, då delningen förrättas efter nämnda tidpunkt. Se *Gunvor Wallin,* a. a., s. 42.
[53] *Sundberg,* Allmän förvaltningsrätt, s. 639 f.
[54] KF 16 maj 1884 ang. patent, 3 §.

abb.

För barn i äktenskap äro *båda* föräldrarna vårdnadshavare och förmyndare (FB 6: 1). Denna rättsställning bestämmer deras möjlighet att göra vederbörlig ansökan beträffande barnet och deras möjlighet att återkalla densamma.

Då exempelvis föräldrarna *båda* hos barnavårdsnämnden ha anhållit, att deras barn måtte omhändertagas för samhällsvård, äger *envar* av dem *återkalla* sitt samtycke. Ty enligt 1924 års barnavårdslag, 29 § 1 och 2 mom., skall barnavårdsnämnden omhändertaga barnet för samhällsvård, då *föräldrarna* medgiva det, och *tvångsmedel saknas* för att verkställa barnavårdsnämndens beslut. 29 § 3 mom. giver åt barnavårdsnämnden en viss marginal av skönsmässighet att betrakta barnet såsom övergivet av föräldrarna eller av den ena — då kräves intet föräldramedgivande respektive blott av den ene. Enligt *praxis* i Stockholms barnavårdsnämnd fordras *samstämmighet* av föräldrarna, då de påkalla samhällsvårdens upphörande samt då de begära utskrivning av sitt för skyddsuppfostran omhändertagna barn. Det anses praktiskt så, och det sker för barnets bästa.

b. *Anhängiggörande ansökning av annan enskild än den som skall bliva förvaltningsaktens adressat.*

Stundom har lagstiftningen åt vissa *andra enskilda* än den, som förvaltningsakten skall adresseras till eller som åtgärden avser, eller åt *envar* tillagt en rätt att anhängiggöra visst ärende eller väcka viss fråga.[55]

Exempelvis har nu en initiativberättigad ansökt hos medicinalstyrelsen om att viss person må steriliseras, eller har annan enskild ansökt om meddelande av skyddsföreskrifter för en kulturhistoriskt märklig byggnad eller om fridlysning av naturminne. I samtliga dessa fall kräves samtycke av den som skall steriliseras, av byggnadens ägare respektive i regel av fastighetsägaren. Men sedan vederbörande rättsägare har givit sitt relevanta samtycke, har *anhängiggörandet genom annan* fyllt sitt av lagstiftningen avsedda *ändamål*. På ett sådant stadium i förvaltningsprocederet blir en återkallelse av ansökningen utan rättsverkan för ärendets fortsatta handläggning.[56] Detsamma gäller, då ärendet trots sökandens återkallelse hålles anhängigt *ex officio,*

[55] Se här s. 45 f.

[56] Man jämföre en legal reglering i detta hänseende i 1954 års lag om nykterhetsvård, 20 §. Se här s. 4.

genom att initiativberättigad myndighet har tillstyrkt den ursprungliga men nu återkallade ansökningen. Man jämföre på detta plan det rättsfall, som jag tidigare har framdragit: *RÅ 1941 E 5.*[57]

### B. Anhängiggörande besvär.

Såsom en fackspråklig riktpunkt för *betydelsen av ordet besvär* må här fixeras: enskilds begäran eller försök att erhålla rättelse i förvaltande myndighets eller beslutande offentligt organs åtgärd eller beslut.[58]

Även här kan man skilja mellan besvär av *en enda* person och besvär av *flera* personer. I det senare fallet kunna de flera antingen ha anfört *gemensamma* besvär eller anfört besvär *var för sig.*

#### a.

Principiellt äger en klagande att återkalla de besvär, som han har anfört över en myndighets beslut eller över ett offentligt organs. Men av förvaltningstekniska skäl måste det även med en fri återkallelsemöjlighet finnas en *terminus ante quem.*

Sex gränslinjer kunna komma i fråga: A. Besvärstidens utgång. B. Målet har föredragits inför besvärsmyndigheten. C. Denna har fattat sitt beslut. D. Beslutet har justerats. E. Beslutet har överlämnats till annat organ för expediering. F. Beslutet har expedierats.

Före besvärstidens utgång äger klaganden att återkalla besvären. Han kan t. o. m. återtaga återkallelsen, likaväl som han kan anföra nya besvär.[59]

*RÅ 1935 ref. 52* gällde besvär över förslag och val till en folkskollärartjänst. En medsökande hade återkallat sina besvär efter det domkapitlet beslutit utslag i målet, men innan meddelande har anslagits om kommande utslag.[60] Kungl. Maj:t fann, på RegR:s hemställan,

[57] Här s. 256.
[58] Jfr *Olof Östergren,* Nusvensk ordbok. Band 1. Stockholm 1919.
[59] RÅ 1928 ref. 50 och RÅ 1935 S 174. — Man jämföre återkallelse av återkallelse av ansökning till tjänst. Se här tidigare s. 162 f och 174 ff.
[60] Enligt KCBr 2 nov. 1791 skall domkapitlet till utslags meddelande i fråga om prästval och övriga mål, varutinnan anvisning till Kungl. Maj:t äger rum, utfärda anslag vid middagstimmen dagen näst före den, då utslaget skall avkunnas. Sådant anslag kräves, för att domkapitlets beslut skall vinna laga kraft: RÅ 1944 ref. 22.

att domkapitlet hade bort med *innehållande av utslaget* låta vid återkallelsen bero. Den senaste tidpunkten att återkalla kan fixeras sålunda: innan domkapitlet vid middagstiden utfärdat *anslag* om att utslag skall avkunnas följande dag. Före anslaget torde också protokollet över domkapitlets beslut i målet föreligga justerat.

Efter mönster från högsta domstolen har regeringsrätten använt två olika lokutioner, vilka realistiskt beskriva skälen till besvärsmålens olika utgång och därigenom kartlägga klagandes möjlighet att *återkalla* sina hos Konungen anförda besvär.

Lokution 1. I *RÅ 1938 K 115* — som avsåg klagandes återkallelse av sina besvär över att hans körkort hade återkallats — beslöt RegR, att Kungl. Maj:ts utslag i målet, vilket ännu icke hade expedierats, skulle innehållas, samt lät vid återkallelsen bero. Samma lokution har RegR använt i *RÅ 1945 S 44, 1948 I 184* (se akten), *1949 Jo 78, 1951 K 41* och *1952 K 128*. Såsom domskäl hade RegR tidigare nyttjat uttryckssättet i *RÅ 1935 ref. 52*. Samma situation återfinnes i en hovrättsdom: *NJA 1919 s. 280*.

Lokution 2. I *RÅ 1941 ref. 8,* som avsåg besvär i ett patentmål, fann RegR återkallelsen — som hade anmälts efter det RegR för expedierande av sitt justerade beslut i målet avlämnat det över beslutet förda protokollet — icke föranleda till någon RegR:s åtgärd. Tidigare hade samma skrivsätt använts av HD i *NJA 1921 s. 446 (II)* och *1938 s. 171*.[61]

Vilken är senaste tidpunkt för klagande att i besvärsmål hos regeringsrätten återkalla sina besvär?

Om man detaljundersöker föredragning, beslutsförfarande och justering av beslut i HD och RegR samt efterföljande expediering, kommer man fram till följande svar:

*Innan* äldste ledamoten har justerat regeringsrättens protokoll — dvs. underskrivit detta och försett det med sitt sigill — kan enligt senaste rättsfall klaganden återkalla. RegR beslutar då, att Kungl. Maj:ts utslag i målet, vilket ännu icke har expedierats, skall innehållas, samt låter vid återkallelsen bero.

En olägenhet för den offentliga förvaltningen resp. rättskipningen

[61] Man jämföre ett justitieråds liknande votum i NJA 1934 s. 263. Men HD:s fyra övriga ledamöter beslöto att innehålla utslaget, ehuru HD för expediering redan utlämnat sitt protokoll. Målet avsåg ett grovt brott (mened), och om återkallelse av besvär var icke fråga.

vidlåder denna för återkallande generösa praxis: klagande uppmuntras att allt längre och in i det sista dröja med sin återkallelse. Därigenom kan en klagande taga i anspråk realiter hela besvärsförfarandet — utan att den offentliga sidan på något sätt reagerar däremot. Genom att återkalla sina besvär kan han undandraga sig stämpelkostnad.[62]

Kan *annan enskilds legitima intresse* stå emot återkallelse av besvär? *RÅ 1935 E 7* visar, att sökande till en tjänst kan äga ett faktiskt intresse av att besvärsmyndigheten *icke* bifaller medsökandes återkallelse av anförda besvär.[63] Sökanden hade valts till förenade folkskollärar-, klockar- och organistbefattningar men anhöll i samband med *medsökandes besvär* att få återkalla ansökningen och att få avgå från första förslagsrummet. Den valde anförde sedan besvär över domkapitlets beslut att låta bero vid medsökandens återkallelse av besvären. Kungl. Maj:t följde RegR:s hemställan, att Kungl. Maj:t måtte lämna besvären över domkapitlets beslut utan avseende samt finna klagandens i samband med besvären gjorda anhållan att få avgå från förslaget ej föranleda någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

ba.

Då *flera var för sig* ha anfört besvär, t. ex. över ett tjänsteförslag, kunna de också oberoende av varandra återkalla sina besvär. Som exempel må nämnas *RÅ 1935 E 475* och *S 174* (val av kommunalfullmäktige).

bb.

Flera personer kunna äga att blott gemensamt förfoga över ett förmögenhetsrättsligt objekt såsom i *RÅ 1934 ref. 65* eller i ett samäganderättsförhållande enligt 1904 års lag. Ifall de ha anfört gemensamma besvär över myndighets *lagakraftvinnande* beslut, skall icke den ene mot den andres bestridande kunna förfoga över dennes rätt genom att återkalla: *samstämmighet* fordras för återkallelse av gemensamma besvär.

Länsstyrelses fastställelse av barnavårdsnämnds beslut att omhän-

[62] *Nils Herlitz*, SOU 1946: 69 s. 69. *Halvar G. F. Sundberg*, Kommunalrätt. Speciella delen. S. 125. — Herlitz finner skäl överväga, om ej rätten till återkallelse är alltför vidsträckt.
[63] Se akten i ED.

dertaga barn för skyddsuppfostran kan överklagas av *båda* föräldrarna, *gemensamt* eller *oberoende* av varandra. Detta betyder, att om den ena av föräldrarna återkallar sina besvär, skola den andras besvär likväl prövas.[64]

### C. Då samtycke av enskild kräves före visst myndighetsbeslut.

a. *Samtycke av sökanden.*

Att erforderligt samtycke av enskild kan givas redan i form av *ansökning,* har jag genom exempel visat upp under anhängiggörande ansökning. En ansökning kan nämligen stundom innefatta enskilds samtycke, då sådant kräves före visst myndighetsbeslut.[65]

b. *Samtycke av annan enskild än sökanden.*

ba.

Då visst samtycke kräves av annan enskild än sökanden, åligger det ofta den enskilde att *till sin ansökning foga* skriftligt samtycke eller medgivande av annan enskild, som förvaltningsakten skall adresseras till eller som åtgärden avser, av förmyndare, vårdnadshavare eller målsman.

Vid ansökan om meddelande av skyddsföreskrifter för kulturhistoriskt märklig byggnad skall, då ansökningen göres av annan än fastighetens ägare, fogas skriftligt medgivande av denne.[66] Avser ansökning om sterilisering annan än sökanden, bör, där det kan ske, bifogas skriftligt samtycke av honom till sterilisering.[67] Ifall ansökan om tillstånd till kastrering göres av annan än sökanden och ifall samtycke av honom icke föreligger, skall medicinalstyrelsen, om kastrering ej må äga rum utan hans samtycke, bereda honom tillfälle att meddela, huruvida han samtycker till åtgärden.[68] Äger trolovad enligt GB 2 kap. 2 eller 3 § ej ingå äktenskap utan föräldrars eller annans samtycke, skall han — då lysning sökes — visa, att sådant samtycke givits, eller att rätten jämlikt 2 kap. 4 § tillåtit äktenskapet.[69]

[64] Se här s. 133 med anförda rättsfall.
[65] Här s. 256 f.
[66] Lag 12 juni 1942 om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader, 2 § 2 st.
[67] KK 13 juni 1941 med tillämpningsföreskrifter till lagen den 23 maj 1941 om sterilisering, 3 § 2 st.
[68] KK 26 maj 1944 med tillämpningsföreskrifter till lagen den 24 mars 1944 om kastrering, 4 § 2 st.
[69] GB 3 kap. 2 § 3 mom.

Till ansökning om att få genomgå viss utbildning,[70] för viss inskrivning till tjänst,[71] för viss kontraktsanställning,[72] för viss antagning[73] eller för att erhålla visst tillstånd[74] kan omyndig eller person under viss ålder ha att till sin ansökning foga skriftligt medgivande av vårdnadshavare, förmyndare eller "den som enligt lag har att sörja för hans person".[74] [75]

bb.

I *sekretesslagstiftningen* finnas många bestämmelser, enligt vilka för offentliga handlingars utlämnande kräves *samtycke av viss enskild* — antingen exklusivt eller i första hand eller för visst fall eller, då icke redan *det allmännas intresse* medgiver utlämnande, på enskilds begäran.

Enligt många paragrafer i lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar — vanligen kallad sekretesslagen — må anteckningar, uppgifter och handlingar icke förrän efter viss tid utan *samtycke av viss enskild* utlämnas till annan (13, 14 och 19 §§). Om enskilds samtycke stadgas också i 26, 28, 30 och 32 §§. Och enligt 23 § må handlingar i ärenden, som angå ansökning om patent, icke utan sökandens samtycke utlämnas till annan — i vidare mån än som föranledes av gällande lagstiftning rörande patent; dock att, såvida ej annat där är stadgat, sådana handlingar må utlämnas, i vad de angå uppfinning, därå patent beviljats.

För mitt avhandlingsämne intresserar frågan om enskildas *återkallelse* av sådant samtycke.

Jag anser, att *entydigt* samtycke enligt sekretesslagen — för att äga relevans — måste föreligga vid den *tidpunkt,* då anteckningarna, uppgifterna eller handlingarna skola utlämnas. Ifall således enskild har lämnat annan enskild skriftligt medgivande men han därefter hos myndigheten *återkallar* sitt medgivande, skall utlämnande icke ske — såvida ej myndigheten enligt lagen för just den rättssituationen äger

[70] Se KBr 14 nov. 1952 (TL A s. 213), KBr 5 juni 1953 (TS A s. 185 och 188).
[71] Civilförsvarslagen, 17 § 3 st.
[72] KK 1 juni 1956 (nr 378) ang. rekrytering av underbefäl på aktiv stat vid försvaret m. m., 7 §.
[73] Hemvärnskungörelsen, 8 § 1 mom. e). — KRegl 30 juni 1948 för sjövärnskåren, 9 § 2 mom. e).
[74] Vapenförordning 10 juni 1949, 8 § 1 mom.
[75] Man jämföre även visst åtagande eller viss förbindelse av förmyndare, målsman eller annan. Se här s. 62.

att själv bestämma över utlämnandet. Exempelvis stadgas i 14 § första stycket: Även utan sådant samtycke skall dock handling som nu sagts utlämnas, om . . .

Här stå *två enskilda intressen mot varandra.* En förmögenhetsrättslig tvist kan ligga bakom divergensen mellan de enskildas viljor. Det tillkommer då icke den myndighet, hos vilken handlingen finnes, att avgöra denna tvist mellan enskilda.

Med element ur patenträtten kan göras följande rättsfallskonstruktion.

En uppfinnare A är intresserad av viss uppfinning eller viss teknisk lösning i en patentansökning, som B har gjort, men som *icke* har beviljats och därför åtnjuter skydd enligt sekretesslagen 23 § (här ovan). A litar icke på att få exakta, allvarligt menade uppgifter av B direkt, även om han betalar de 10.000 kronor, som B fordrar. A betalar i stället denna summa för ett *skriftligt medgivande* av B, att A själv i patentverket skall få taga del av den sekretesskyddade uppfinningen. Men redan innan A hos ämbetsverket har hunnit utnyttja B:s skriftliga samtycke, hade B skriftligen meddelat verket, att han återkallar medgivandet åt A. I ett sådant fall skall myndigheten konstatera, att ett *entydigt* samtycke enligt sekretesslagens krav *icke* föreligger. Det tillkommer — då intet särskilt är stadgat i visst ämne — enligt rättsordningen ej myndighet (här patentverket) att slita en *rättstvist mellan enskilda.* Något allmänintresse är icke enligt lagen särskilt engagerat i detta ärende. En sådan rättstvist skall enligt civilrättens och civilprocessens ordning lösas genom parternas förlikning eller genom rättegång vid allmän domstol.[76]

Betydelsen av enskilds samtycke enligt sekretesslagen överskuggas emellertid av dispensregeln i 38 § första stycket, varvid kursiveringar ha gjorts av mig:

> Där det finnes erforderligt för tillvaratagande av *allmän* eller *enskild rätt*, må utan hinder av vad eljest i denna lag stadgas Konungen förordna om handlingarnas utlämnande.

Om enskilds samtycke är fråga även i KK 4 januari 1939 (nr 7) med förordnanden på civilförvaltningens område jämlikt lag 28 maj

[76] Man jämföre vad patentverkets besvärsavdelning yttrade i RÅ 1934 ref. 65, här s. 258.

1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Enskilds samtycke kräves antingen *exklusivt* eller i *första* hand eller *för visst fall* enligt denna kungörelses 3 §, 4 § 2—16 samt 5 §.

Exempelvis må handlingar rörande sådan undersökning av näringsmedel, vilken verkställes för enskild uppdragsgivares räkning, icke utan dennes samtycke utlämnas, förrän tio år förflutit från handlingens datum — såframt icke näringsrådet finner *det allmännas intresse* kräva, att utlämnandet ändock sker (4 § 2). Handlingar rörande provning, som för enskild uppdragsgivares räkning verkställes vid statens provningsanstalt, må icke utan dennes samtycke utlämnas, förrän tjugo år förflutit från handlingarnas datum (4 § 11). Beskrivningar, ritningar och andra handlingar, vilka inkommit till eller upprättats hos statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, må ej, utan samtycke av vederbörande arbetsgivare och arbetstagare, utlämnas tidigare än tjugo år efter handlingens datum (4 § 14).

I åtskilliga fall enligt kungörelsen *dominerar det allmännas intresse*, då fråga blir, att myndigheten skall utlämna handlingarna till annan än den, vars samtycke kräves. Enskilds *återkallelse* av givet samtycke saknar relevans i sådana fall, då i sista hand det allmännas intresse skall vara avgörande.

Sekretesskyddet åt *enskilda* har givits för deras *behöriga ekonomiska intresse* eller av hänsyn till *privatlivets helgd* och *personlig säkerhet* (TF 2 kap. 1 §).

bc.

I *näringslagstiftningen* kräves stundom *medgivande av enskild åt annan enskild*, för att viss verksamhet skall vara laglig eller för att sökanden skall erhålla *visst tillstånd av myndighet*.

Bestämmelser därom finnas exempelvis i KF 7 okt. 1921 (nr 876) ang. eldfarliga oljor, 9 § 2 mom. andra stycket, i KF 10 juni 1949 (nr 341) om explosiva varor, 13 § andra stycket, och i lag 27 juni 1902 (nr 71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, 2 § 1 mom. andra stycket.

KK 5 mars 1897 (nr 31) stadgar förbud mot att utan särskilt tillstånd borttaga sten från havsbotten utefter Skånes västra kust och vid ön Ven. Tillstånd må för visst fall icke lämnas annan än vederbörande strandägare eller den, som visar sig hava *strandägarens lov*

att från området upptaga sten (2 § andra stycket). Måhända *återkallar* strandägaren sitt lov, innan KB har givit tillstånd åt sökanden.

Återkallelsefrågor i dessa sammanhang kunna lösas efter de linjer, som här dragits upp med sekretesslagstiftningen som utgångspunkt.

bd.

Stundom ankommer det på myndigheter att själva inhämta enskildas erforderliga medgivande eller samtycke.

Några exempel härpå skola nämnas.

Det först skrivna gäller, då värnpliktig uttages för officersutbildning eller för frivillig underofficers- eller underbefälsutbildning.[77] Vägrätt kan uppkomma, sedan myndigheten bl. a. inhämtat medgivande av fastighetens ägare.[78] Barns omhändertagande för samhällsvård kräver enligt 1924 års barnavårdslag 29 § 1 och 2 mom. föräldrarnas medgivande, vilket nämnden vanligen själv måste inhämta.

Då myndigheten skall inhämta enskildas erforderliga samtycke före visst beslut, sker detta ofta i den ordningen, att myndigheten tillhandahåller blanketter för ansökan[79] eller uppmanar enskilda att själva göra viss ansökning.

Stundom kan enskilds erforderliga samtycke inhämtas genom myndighets *föreläggande* för enskilda att före en bestämd tidpunkt göra viss anmälan. Sådant förfarande kräver uttryckligt stöd i författning såsom i 1952 års naturskyddskungörelse, 8 § andra stycket.[80]

### D. Avtal eller överenskommelse mellan myndighet och enskild samt enskilds utfästelse till myndighet.

Talrika exempel ha givits i avdelning II samt III: A: 1—4; B: 2: c—d och C: 2: § 1 — man märke avhandlingens rubriker i den inledande förteckningen.

[77] Se här s. 147.
[78] Här s. 225.
[79] Så skall enligt det s. k. servicecirkuläret ske i lämplig utsträckning, då fråga är om ansökningar och anmälningar i sådana slag av ärenden, som förekomma i större antal. Och dessa blanketter böra i erforderlig omfattning även innehålla upplysningar om handlingar och avgifter, som skola bifogas ansökan eller anmälan. Se KCirk 18 oktober 1946 (nr 680) till samtliga till statsförvaltningen hörande myndigheter ang. skyldighet att tillhandagå allmänheten med översändande av expeditioner m. m., sista stycket.
[80] Se här s. 81.

*a. Enligt civilrättens normer: bindande rättshandlingar.*

I rättsförhållandet mellan myndigheter och enskilda kan det stundom vara vanskligt att avgöra, huruvida ett avtal, en överenskommelse eller en utfästelse är att föra till civilrätten — eller att betrakta som en specifikt offentligrättslig eller förvaltningsrättslig företeelse. Ofta inrymmer den rättsliga regleringen eller konstruktionen både privaträttsliga och offentligrättsliga element, moment eller drag. Detta har jag i detalj sökt uppvisa beträffande upphandling och arbeten för statens behov — sedan jag som en jämförelse kortfattat redogjort för den *franska* rättens sedan gammalt erkända begrepp förvaltningsrättsliga avtal (contrats administratifs).[81]

Avtal och utfästelser i *ersättningsfrågor,* då beloppet icke är normativt bestämt, äro — rent principiellt — att bedöma enligt *civilrättens* normer. Enskilda äro härutinnan icke undantagna från det kvalificerade rättsskydd, som allmän domstols prövning och avgörande innebär. Exempel ha tidigare givits ur 1947 års byggnadslag, 1943 års lag om allmänna vägar och 1952 års naturskyddslag.[82] Från vad jag vill kalla personrättens område må nämnas frågan om ersättning enligt uppfostringsavtal mellan barnavårdsnämnd och fosterföräldrar.[83]

Enskildas förbindelser såsom villkor för att erhålla lån från staten, statlig lånegaranti och statsbidrag givas ofta enligt författningarna en *civilrättslig utformning* genom kontrakt, skuldförbindelser och andra skriftliga förbindelser eller åtaganden. Detta sker, bl. a. för att statens ekonomiska återkrav skola kunna snabbt och effektivt realiseras såsom en civilrättslig fordran[84] — *om* myndigheten anser så önskvärt.

Frågan om civilrättsliga avtal eller utfästelser, å ena sidan, eller mera specifikt offentligrättsliga (förvaltningsrättsliga) sådana, å andra sidan, har jag sökt hålla present genom hela framställningen i avd. II och III på det sättet, att jag *utgått från civilrättens motsvarande mönster.* Man märke avd. II: Frågor om likställdhet och allmänintresse (s. 14 ff).

För mitt avhandlingsämne har en gränsdragning betydelse blott, i den mån distinktionen in dubio upplyser om enskildas bindning eller möjlighet att återkalla. Ifall enskilda bindas av sina viljeförklaringar

[81] Avd. III: A: 2. Här s. 66 ff.
[82] Märk här s. 77 f och 82 f.
[83] Avd. III: B: 2: c. Här s. 138 ff.
[84] Man märke instruktionen för lantbruksnämnderna (KInstr 1948: 349), här s. 101. Se även här s. 13 med not 27.

redan enligt förvaltningsrättens uttryckliga reglering, behöver man ej tillgripa konstruktioner eller element ur civilrätten. Å den motsatta sidan är den civilrättsliga regleringen av enskildas bindning i princip given, då myndigheterna i ämnet äro hänvisade till att uteslutande nyttja civilrättens rättshandlingar eller enligt författningarna ägt att bruka dessa och begagnat sig av denna befogenhet.[85]

*b. Mera specifikt offentligrättsliga (förvaltningsrättsliga) bindningar.*

1.

Riksbankens offentligrättsliga avtal och överenskommelser med enskilda kreditinstitut kunna ingås med Konungens och riksdagens lagstiftningsmakt såsom ett omedelbart verkande alternativ. Under samma förutsättning kan det numera räcka med riksbankens ensidiga rekommendationer.[86] Ett annat grepp om bankerna äger riksbanken därigenom, att dessa behöva erhålla penningmedel, som riksbanken på olika sätt kan ställa till deras förfogande. De statsrättsliga realiteterna äro sådana, att särskilda sanktioner icke anses erforderliga, för att kreditinstituten skola fullgöra dylika avtal och överenskommelser.

2.

Kollektivrättsliga, preliminära överenskommelser kunna träffas mellan ett departement, en kommitté eller annat statsorgan och tjänstemännens topporganisationer om löneg radsplacering, avlöning eller pension. Enligt parlamentarisk praxis brukar riksdagen godkänna sådana uppgörelser i princip oförändrade, sedan Kungl. Maj:t framlagt dem i proposition.[87] Något rättsligt forum finnes ej för att avgöra tvister, som härröra från dylika överenskommelser — i motsats till arbetsdomstolen för tvister om kollektivavtal. Även andra kollektivrättsliga överenskommelser mellan statlig myndighet och tjänstemannaorganisationer förekomma.[88]

3.

Avtal och överenskommelser mellan myndighet och enskilda samt en-

[85] Avd. III: A: 1 och 3. Här s. 60 ff resp. 76 ff.
[86] Se här avd. II: 1: § 3. Här s. 27 ff.
[87] Avd. II: 1: § 4. Här s. 33.
[88] Avd. III: C. Här s. 144 och 195 f.

skildas utfästelser till myndighet kunna ha sin grund i den krisbetonade prisregleringslagstiftningen.[89]

Straffbestämmelser i den lag, till vilken avtalet, överenskommelsen eller utfästelsen anknytes, sanktionera, att enskilda skola efterleva sina åtaganden.

4.

Skriftlig överenskommelse mellan lantbruksnämnd och enskild enligt 1947 års uppsiktslag samt förvärvares skriftliga utfästelse till lantbruksnämnd enligt 1955 års jordförvärvslag, 6 §, skola här ställas bredvid varandra för en jämförelse.[90] Dessa två rättsliga företeelser erbjuda stort intresse, därför att de äro alltigenom förvaltningsrättsligt reglerade samt rymma mycket av mitt avhandlingsämnes problemkomplex och belysa många aspekter på detta ämne.

ba.

Då lantbruksnämnd enligt lag 30 juni 1947 om uppsikt å jordbruk skall söka träffa en frivillig och skriftlig överenskommelse med den, som är ansvarig för vanhävdens avhjälpande, går överenskommelsen ut på att den *enskilde skall åtaga sig att ensidigt prestera.* Det är sålunda icke fråga om ett avtal i strikt mening med ömsesidiga förpliktelser att prestera, och allmän domstol saknar kompetens att slita en tvist om överenskommelsen. Tvångsmedel har anvisats av författningen för att säkerställa, att den enskilde fullgör överenskommelsen: vite. Uppsiktsorganet erkännes intaga partsställning till den enskilde. Beslutanderätten har sålunda tillagts annan myndighet, som uttryckligen förutsättes skola intaga en opartisk hållning. Vitesrätt som tvångsmedel tillkommer den beslutande myndigheten. För att öka snabbheten och effektiviteten har under lagstiftningens utveckling beslutanderätten överflyttats från allmän domstol till administrativ myndighet: länsstyrelsen. Departementschefen medgav, att detta medför minskad möjlighet att åstadkomma utredning i uppsiktsärende. Ett syneförfarande genom sakkunniga och ojäviga förtroendemän skall i detta hänseende trygga den enskildes rättsställning. Besvärsrätten är fullt utbyggd åt den enskilde.

[89] Avd. II: 1: § 2. Här s. 22 ff.
[90] Här s. 86 ff resp. 91 ff.

Skillnaden mellan en önskvärd frivillig överenskommelse med enskild och myndighets ensidiga föreläggande för honom markeras i procederet enligt 1947 års lag. Ett försök att få till stånd en frivillig och skriftlig överenskommelse utgör ett nödvändigt led i det fortsatta procederet: har ett sådant försök icke klart styrkts, skall länsstyrelsen återförvisa ärendet till lantbruksnämnden.

Särskilda bestämmelser äro givna för att säkerställa lagens ändamål på det sättet, att den ansvarige icke — genom att överlåta fastigheten eller sin brukningsrätt — skall kunna undandraga sig sitt ansvar för vanhävdens avhjälpande.

bb.

Enligt lag 3 juni 1955 om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet (jordförvärvslag), 6 § första stycket, äger lantbruksnämnd att avkräva förvärvaren en *skriftlig utfästelse* att inom viss tid verkställa viss erforderlig åtgärd. Den senare skall enligt lagen gå ut på att främja jordbruket eller skogsbruket å egendomen eller att under viss tid nyttja denna för bestämt ändamål eller att underlåta särskild användning av densamma. Enligt uttalanden under lagstiftningens förarbeten lämnar denna bestämmelse *icke* utrymme åt att lantbruksnämnderna skola bestämma produktionsinriktningen för ett jordbruk. Ej heller är avsett, att lantbruksnämnderna med sin makt över tillståndsgivning och rätt att utfästa vite skola utsätta tillståndssökande för godtycke och pressa honom till alltför långt gående åtaganden. Tillståndssökandes rätt att anföra besvär över beslut, varigenom lantbruksnämnd har tillämpat 6 §, utgör en rättsäkerhetsgaranti för honom. Den besvärsrätten kan han icke rättsligt bindande avsäga sig.[91] Även lantbruksnämndernas sammansättning kan utgöra en garanti mot missbruk av lagbestämmelsen gentemot sökande.

bc.

Utifrån dessa förutsättningar skall det i själva saken icke vara en så stor skillnad i lantbruksnämndernas befogenhet enligt 1947 års uppsiktslag och enligt 1955 års jordförvärvslag, 6 §, som kan utläsas blott av motsvarande lagbestämmelsers innehåll. Den *lagtekniskt* olika ut-

[91] Man jämföre avd. IV: 1: § 1: bb. Här s. 212 f.

formningen betingas ytterst av att enligt 1947 års lag sker inskränkningen i *ägarens* eller *brukarens* rätt, medan enligt 1955 års lag inskränkningen göres i *tillståndsförvärvarens* rätt.

5.

En skriftlig överenskommelse mellan skogsvårdsstyrelse och fastighetens ägare rörande avverkning är straffrättsligt sanktionerad. Vidare förekommer likaledes enligt 1948 års skogsvårdslag skriftlig överenskommelse om de åtgärder, som markens ägare skall vidtaga för att trygga återväxten. Och för omläggning av skogsmark äger skogsvårdsstyrelse avkräva markägaren skriftlig förbindelse att inom viss tid vidtaga de åtgärder, som erfordras för omläggningen.[92]

De skriftliga överenskommelserna äro till sina rättsverkningar enligt lagen *likställda med en dom i ämnet*. Verkställighet kan i viss ordning ske på skogsvårdsstyrelsens föranstaltande och därvid på den enskildes bekostnad.

6.

Avtal mellan barnavårdsnämnd och ersättningsskyldig enligt barnavårdslagen må utgöra exempel på avtal av *social* natur.[93] Förstnämnda avtal skall äga en rättslig utformning, som möjliggör en effektiv indrivning genom införsel. Men å andra sidan skall ersättningsbeloppet bestämmas med hänsyn till den ersättningsskyldiges bl. a. betalningsförmåga. Avtalets rättsverkan tills vidare framgår av en vidsträckt rätt till *jämkning*: ett socialt edukativt avtal är ur denna synpunkt en betecknande benämning. I sista hand äger länsstyrelsen att *ålägga* den ersättningsskyldige att utgiva *bidrag*, likaså *förordna* om jämkning. Kommuns exekutiva möjligheter äro uttryckligt begränsade gentemot ersättningsskyldig, då talan skall föras hos länsstyrelsen.

Även då en erforderlig *civilrättslig* förskrivning har gjorts å lånets belopp, har en särskild lagstiftning av *sociala* skäl begränsat möjligheten att mot enskilds vilja indriva återbetalningen av stödlån åt jordbrukare.[94]

[92] Avd. III: A: 4: § 2: resp. a, b och d. Se här s. 94 ff.
[93] Avd. III: B: 2: d. Här s. 141 ff. Vidare avd. IV: 1: § 3. Här s. 227 f.
[94] Här s. 104 f och 227 f.

7.

I författningsväg har ålagts skoldistrikt, kommun och församling att hålla tjänstebostad åt vissa befattningshavare eller att prestera bostadsförmån åt dem. Vid sådant förhållande är myndighets och befattningshavares möjlighet att göra ett inbördes avtal *rättsligt gällande* begränsad, i enlighet med vad författningen stadgar. Då författningen tiger om avtalsmöjligheten, kan varken myndigheten eller befattningshavaren göra ett *faktiskt* avtal *rättsligt gällande,* i den mån avtalet strider mot det *offentliga intresse* eller det ändamål, som skyldigheten att tillhandahålla tjänstebostad eller prestera bostadsförmån skall tillgodose.[95]

### E. Enskildas ensidiga rättshandlingar i förvaltningsrätten.

Stundom kan enskild enligt författningsbestämmelse avgiva en slutlig, bindande viljeförklaring av visst innehåll och i viss form — utan att därefter ett särskilt myndighetsbeslut kräves för viljeförklaringens rättsverkan. Sådana viljeförklaringar kunna efter traditionellt mönster kallas *enskildas ensidiga rättshandlingar.*[96]

Från tjänstemannarätten må hämtas två exempel.

Enligt vissa reservbefälskungörelser kunna enskilda vid avgången ur reserv *avstå från sin pensionsrätt.* Detta skall för sådant fall ske genom en skriftlig, bevittnad och till statskontoret avgiven förklaring.[97] Och ofta har det stadgats i nya avlönings- eller pensionsreglementen, att den nya författningen skall tillämpas på befattningshavare under den förutsättningen, att denne före viss tidpunkt till myndighet *gör viss anmälan* eller *underlåter att göra sådan.* Såväl *positiv* som *negativ,* såväl uttrycklig som konkludent anmälan binder befattningshavaren.[98] Enligt denna konstruktion har således en *anmälan* av lagstiftningen tillagts rättsverkan såsom en bindande rättshandling.

Det skall anmärkas, att enligt båda exemplen befinner sig den enskilde redan i ett offentligt tjänsteförhållande, då viljeförklaringarna avgivas.

[95] Avd. II: 2: § 2—jfr § 3. Här s. 48 ff.
[96] Se här s. 247.
[97] Se här s. 146.
[98] Avd. III: C: 3: c: cc. Här s. 206 f.

Hit höra också enskildas *utfästelser* till myndigheter, då den enskildes viljeförklaring avser att vara slutlig och bindande, utan att därefter ett särskilt myndighetsbeslut kräves. Dylika utfästelser, förbindelser och åtaganden ha med avseende å sin causa och tillkomst tidigare behandlats i denna avdelning under 1: bc[99] och under 2: D.[100]

Hit kan föras även enskilds s. k. *nöjdförklaring*.

### F. Enskilds s. k. nöjdförklaring.

Enligt 1924 års barnavårdslag 25 § 1 mom. skola föräldrarna oförd röjligen avfordras *skriftlig förklaring,* huruvida de *samtycka* till verkställande av barnavårdsnämnds beslut, att deras barn under 18 år skall omhändertagas för skyddsuppfostran. Både efter lagrummets ordalydelse, lagbestämmelsens ändamål, samtyckets plats i förvaltningsprocederet och samtyckets rättsverkan med avseende å ett pågående besvärsmål — kan ett sådant föräldrasamtycke benämnas *nöjdförklaring.*[101]

Om en nöjdförklaring är ännu mera påtagligt fråga i lag 4 juni 1913 (nr 159) ang. förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning, 14 § första stycket.[102]

En sådan nöjdförklaring till myndighets beslut utgör en sista länk i förvaltningsprocederet och ligger på verkställighetens plan.

Nöjdförklaring har — liksom i straffrätten — till ändamål, att visst myndighetsbeslut (i straffrätten en dom) skall verkställas på ett snabbare och effektivare sätt än eljest. Detta kan ligga även i den enskildes intresse.[103] [104] Nöjdförklaring kräver uttryckligt stöd i författning. Genom en sådan förklaring skall den enskilde anses ha återkallat sina redan anförda besvär — eller avklippes hans rätt att anföra besvär över myndighetsbeslutet därigenom, att detta vinner laga kraft på grund av viljeförklaringen.

[99] Här s. 251 f.
[100] Här s. 267 ff.
[101] Avd. III: B: 1: § 1. Märk här s. 129 f.
[102] Se lagtexten här s. 5.
[103] Jfr NJA 1957 s. 272: relevans för tidpunkten, då övervakningstiden för villkorligt dömd börjar att löpa.
[104] Om rättsgiltighetskraven se här s. 223 f.

# EXKURS 1

*Språkhistoriska och stilistiska anteckningar om sämja — överenskommelse/överenskomma — avtal/avtala; samtycke/samtycka, utfästa samt andra språkuttryck, som kunna inrymma enskildas viljeförklaringar.*[1]

a.

Enligt *C. J. Schlyter*[2] använda landskapslagarna icke substantivet avtal eller verbet avtala. I stället brukas saemia i betydelsen överenskommelse resp. överenskomma.

*Saemia* tillägges av Schlyter följande betydelser:

som verb 1. förlika, bilägga; 2. överenskomma; 3. åsämja;

som substantiv, fem. 1. överenskommelse; 2. sämja, enighet.

Enligt *Elof Hellquist* är sämja samma ord som *gotiska* samjan (sik) = behaga, göra sig behaglig för.[3] Till formen kan ordet identifieras med *sanskrits* samáyati = ordnar, jämnar. Sämja är, fortfarande enligt Hellquist, en urnordisk nybildning.[4] *Rietz'* dialektlexikon[5] nämner sämas eller sämmas i betydelsen komma överens, träffa överenskommelse, bliva sams om samt o-sämjäs i betydelsen vara oenig. Orden avtal och avtala, däremot, ha ett annat stilvärde än dialekternas.

Ordet sämja eller stadge användes under medeltiden för att beteckna en speciell form av skatt.[6] I ännu gällande lagstiftning förbjudes

[1] Man jämföre, att enligt *Ernst Forsthoff* erbjuda ordfenomenen en källa till kunskap icke blott om rättshistorien utan även om den gällande rätten. Och likväl kan avståndet i tiden från interpretationen till textens tillblivelse vara obetydligt. Se Recht und Sprache. Prolegomena zu einer richterlichen Hermeneutik. Königsberg 1940. S. 12.

[2] Glossarium ad Corpus Iuris Sueo-Gotorum Antiqui. — Ordbok till Samlingen af Sweriges Gamla Lagar. Lund 1877.

[3] Det svenska ordförrådets ålder och ursprung. En översikt. I. Lund 1929. II. Lund 1930. S. 113, 265 och 276.

[4] A. a. s. 340.

[5] *Johan Ernst Rietz,* Svenskt Dialekt-Lexikon eller Ordbok öfver Svenska Allmoge-språket. Lund 1867.

[6] *Erik Lönnroth,* artikeln Stadge eller sämja. Svensk uppslagsbok. 2 uppl. Malmö 1953. Jfr *K. F. Söderwall,* Ordbok öfver svenska medeltids-språket. Sämia (sämmia) 2) och Sämiu man.

icke s. k. *sämjedelning,* dvs. jorddelning genom vederbörandes privata överenskommelse.[7]

Nutidsspråkets *överenskomma* — vilket för det allmänna språkbruket har en betydelse, som är synonym med avtala[8] — dyker upp i lagspråket först i Södermannalagen, som stadfästes genom kungligt brev den 10 aug. 1327, och i Magnus Erikssons stadslag från omkring 1350 under formen: *ivir eno koma.* Man jämföre tyska übereinkommen.

Avtalet i vår tid kan sägas ha två rättsliga huvudfunktioner:

1. att avveckla ett redan vid avtalsslutet *rådande* förhållande, däri inbegripet en rättstvist;
2. att för *framtiden* reglera ett rättsförhållande, för att därigenom rättstvist skall förekommas.

Det synes för kulturutvecklingen naturligt, att den första funktionen är äldst. Måhända är det därför betecknande, att Söderwalls[9] äldsta belägg för avtala[10] gäller betydelsen uppgöra, bilägga: från åren 1483, 1501 och 1506 — medan hans äldsta belägg för avtala i betydelsen avgöra, bestämma härröra från handskrifter av året 1501 och från 1520-talet.

Lika litet som landskapslagarna känna Magnus Erikssons lands- och stadslagar, båda från omkring år 1350, eller Kristofers landslag, som stadfästes så sent som den 2 maj 1442, substantivet avtal och verbet avtala.

På dessa språkhistoriska grunder vågar jag den gissningen, att *avtal* och *avtala* ha kommit in i svenska språket såsom översättningslån av *tyska* Abrede och (ver)abreden samt *holländska* Afspraak och afspreken.[11] Sannolikt härröra avtal och avtala ursprungligen från handelns och handelsrättens språk. I medeltidens Sverige ha tyskarna varit svenskarnas läromästare och föredöme på handelns område. Och

[7] Lag 18 juni 1926 om delning av jord å landet (JDL) och lag 12 maj 1917 om fastighetsbildning i stad. Se JDL 1: 1, 1: 8, 1: 20, 9: 3, 10: 4, 10: 5 och 19: 2. Jfr *Grefberg-Palm,* Lagen om delning av jord å landet. Supplement. Stockholm 1933. Sakregistret s. 306. *G. Grefberg,* Lagen om fastighetsbildning i stad. 2 uppl. Stockholm 1926. *C. G. Björling,* artikeln Jorddelning. Svensk uppslagsbok. 2 uppl. Malmö 1950.
[8] Se *Olof Östergren,* Nusvensk ordbok.
[9] Se not 6.
[10] Tala af = aftala, dvs. "lös" sammansättning, finnes hos Söderwall belagt från år 1507.
[11] Jfr SAOB.

allt eftersom Hansans makt gick tillbaka under 1500-talet, ökades holländska köpmäns inflytande i vårt land.

*Binda* i betydelsen förbinda, förplikta, *binda sig* i betydelsen förbinda sig, förplikta sig samt *binda* i betydelsen stadfästa, bekräfta, avsluta (en förbindelse) äro belagda i landskapslagarna samt lands- och stadslagarna.[12] Likaså *forebinda,* förplikta.[12]

Substantivet *samtycke* och verbet *samtycka* tillhöra båda redan landskapslagarnas ordskatt: samþykke resp. samþykkia.[12]

*Utfästa,* med betydelsen utfästa (till utgivande), förekommer i både landskapslagarna och landslagarna: utfaesta böter, morþagaeld, paenninga.[12]

*Ater kalla* — i betydelsen återkalla, yrka upphävande av en sak — finnes belagt i landskapslagarna samt i lands- och stadslagarna: ater kalla gaef (gåva), eþ, köp etc.[12]

Däremot saknas i landskapslagarna samt i lands- och stadslagarna belägg för nutidsspråkets anmälan/anmäla, begäran, framställning, begivande, medgivande/medgiva, kontrakt, förskrivning, avstå, åtagande/åtaga, uppdrag/uppdraga och enas. Dessa ord förekomma emellertid i de lagar och författningar, ur vilka jag har hämtat rättsmaterial för denna avhandling, och de uttrycka eller kunna innefatta enskildas viljeförklaringar till myndigheter och andra organ för offentlig förvaltning.

b.

Rörande orden *avtal* och *avtala* har jag gjort en språkhistorisk och stilistisk undersökning på grundval av dels de betydelser, som tillkomma excerpter i Svenska akademiens ordbok (SAOB), dels de fraser och konstruktioner, som upptagas i *Östergrens* Nusvensk ordbok.[13]

Denna undersökning av orden avtal och avtala i deras språkliga

[12] Se Schlyters Glossarium.

[13] Ordbok över svenska språket, utgiven av Svenska akademien, är ett språkhistoriskt verk över nysvenskan, vilken period anses börja år 1526. Denna ordbok har en mycket bred uppläggning. Första bandet, A—Anlöpning, utkom år 1898. Det tjuguförsta bandet, Pröjs—Rem, bär tryckåret 1957.
*Olof Östergrens* Nusvensk ordbok tager sikte på betydelser, idiomatiska uttryck och synonymer i det levande språket. Utgivningen började år 1915, och häfte 99, Tillsynsskyldighet—Tjärn, trycktes 1958.

miljö[14] har givit vid handen, att avtal och avtala redan i det icke-juridiska språkbruket vanligen betyder en *slutlig och bindande överenskommelse* resp. att ingå en sådan. I juridiskt språkbruk — såsom SAOB:s språkvetenskapliga fackmän ha uppfattat orden — betyda avtal och avtala en *rättsligt* bindande, slutlig överenskommelse resp. att ingå en sådan. Tänkbart är, att avtal och avtala erhållit sin nämnda betydelse i icke-juridiskt språkbruk under intrycket av den mera ursprungligt juridiska betydelsen.

[14] Man jämföre *Alf Ross,* Om ret og retfærdighed. En indførelse i den analytiske retsfilosofi. København 1953. — Kap. IV. Den juridiske metode. (Fortolkningen.) § 27. Fortolkningsproblemerne III: de semantiske. — Den danske rättsvetenskapsmannen, a. a. s. 157, understryker i detta sammanhang, att de flesta ord äro flertydiga och att alla ord äro vaga. Ett ords närmare betydelse i en konkret situation är alltid en funktion av helheten: yttrandet såsom sådant, kontexten och situationen.

# EXKURS 2

*Något om den sociala och den politiska verkligheten bakom 1952 års konflikt och överenskommelse om läroverkslärarnas lönegradsplacering.*

Här skola tecknas konfliktens ursprung och faktiska förlopp samt antydas den juridiska och rättspolitiska debatten under krisen. Vidare skola redovisas arbetstagarsidans åtgärder och arbetsgivarsidans motåtgärder samt krisens avveckling i godo.

## a.

I ett extranummer av Tidning för Sveriges Läroverk (TfSL) den 9 februari 1952 skisserade ordföranden i Läroverkslärarnas riksförbund (LR) bakgrunden till den öppna konflikt, som LR var berett att taga:

I december 1949 begärde Läroverkslärarnas riksförbund i en skrivelse till Kungl. Maj:t, att en särskild kommitté skulle utreda frågan om läroverkslärarnas lönesättning. Denna kommitté ställdes i utsikt. Man kunde förvänta en relativt snabb lösning av frågan, allra helst som Läroverkens krisutredning ungefär samtidigt (mars 1950) kraftigt underströk kravet på en lönelyftning redan fr. o. m. den 1 juli 1950.

Utredningen blev aldrig av. I stället gjordes lönefrågan till en förhandlingsfråga inom tjänsteförteckningskommitténs[1] ram. Därmed blev avgörandet skjutet på framtiden. Och vad värre var: det blev mindre beroende av en objektiv utredning[2] än av en kraftmätning mellan arbetsgivaren och personalorganisationen.

Läroverkslärarnas lönesträvanden har baserats på två huvudfaktorer: kravet på rättvis lönesättning i förhållande till övriga jämförbara yrkesgrupper och kravet på sådan lönesättning, att arbetskraftsförsörjningen vid läroverken inte måtte äventyras.

— — —

Bedömt ur de två ovan angivna synpunkterna är det av tjänsteförteckningskommittén nu framlagda förslaget inte acceptabelt. Den löneökning på i bästa

[1] Hur man på arbetstagarsidan såg på kommitténs arbete, uttalade ordföranden i Sveriges juristförbund i Juristnytt den 21 febr. 1952 nr 4 s. 49, ledaren "Inför konflikten".

[2] På uppdrag av LR hade en läroverkslärare gjort en arbetstidsundersökning. Denna trycktes 1951 i serien Skrifter utgivna av Sveriges yngre läroverkslärares förening. Nr 12. Se *Jonas Orring*, Läroverkslärarens arbetsbörda. En arbetstidsundersökning.

fall ca 10 % (för vissa grupper betydligt lägre), som förslaget i stort sett innebär, skulle inte föra läroverkslärarna upp i paritet med övriga akademiskt utbildade yrkesgrupper. De få procenten skulle heller inte . . .

Till det ovan skrivna kan följande vitsordas av en, som själv då varit läroverkslärare sedan femton år tillbaka: under hela denna tid hade läroverkslärarna varit sällsynt eniga i missnöjet över sina löner, därför att dessa ansågos för låga och icke uttrycka tillräcklig uppskattning från statsmakternas sida. Från initierat håll har för mig framhållits, att också de aktuella skolpolitiska frågorna under 1940-talets sista år och början av 1950-talet väckte läroverkslärarna till fackligt medvetande. År 1948 hade skolkommissionens stora betänkande kommit[3] och utsänts på remiss till kollegierna. I vida läroverkslärarkretsar såg man den då skisserade enhetsskolan som en fara för den högre skolbildningen. Man ville försvara realskolan eller åtminstone dess bildningsvärde. Specialfrågor, som väckte starkt engagemang, rörde arbetsbördan[4] och tillsättningsförfarandet i framtiden.[5]

Omkring 1950 hade således väckts ett fackligt medvetande bland läroverkslärarna. Läroverkslärarnas riksförbund omorganiserades med Lektorernas förening, Allmänna adjunktsföreningen och Sveriges yngre läroverkslärares förening såsom fast sammanknutna sektioner.[6] Även av kårens individualister kallades LR "fackföreningen", som varje läroverkslärare måste tillhöra. Till den fackliga verklighetsbilden hör, att LR med sina då omkring 6 300 medlemmar[7] tillhörde Statstjänstemännens riksförbund (SR) men hade anslutit sig även till SACO,[8] inom vilket läroverkslärarna kommo att utgöra en *låglönegrupp*.

b.

Den 9 februari 1952 inlämnade LR till skolöverstyrelsen insamlade *uppsägningar* från icke-ordinarie lärare vid tretton högre allmänna läroverk och en samrealskola. Uppsägningarna omfattade omkring

[3] 1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling. SOU 1948: 27.
[4] Se not 2.
[5] Man jämföre Tio punkter i skolfrågan. TfSL 1950: 8. Märk även ledaren i samma nummer, skriven av LR:s ordf.
[6] Se stadgar för LR, fastställda av deputerade den 18 aug. 1951.
[7] Jfr LR:s årsbok 1951 s. 378.
[8] Se TfSL 1952: 20 s. 334 och Juristnytt 1952: 14—15 s. 195.

200 lärare. Uppsägningstiden för denna kategori var en månad, varför nämnda icke-ordinarie lärare skulle komma att lämna sitt arbete fr. o. m. måndagen den 10 mars. Om man studerar LR:s årsbok, skall man finna, att LR hade satt in sin aktion på nyckelpunkter, särskilt känsliga för arbetsgivaren, bl. a. därför att de icke-ordinarie lärarna vid vissa skolor utgjorde ett relativt stort procenttal av samtliga lärare vid skolan. *Blockad* proklamerades att omfatta all nyanställning dels vid de fjorton läroverken, dels vid folk- och småskoleseminarier i hela landet. Blockaden gällde även sjukvikariat.

c.

Motdrag vidtogos av arbetsgivaren.

Det första var regeringens (civilministerns) överenskommelse den 13 februari[9] med statstjänstemännens övriga, förhandlande topporganisationer: TCO, SR och statstjänarkartellen rörande statstjänstemännens löner under 1952. Överenskommelsen innefattade bl. a. följande *fredsklausul,* 1. sista stycket:

> De särskilda lönetilläggen respektive de höjda arvodesbeloppen skola icke utgå till, bl. a., anställningshavare, ansluten till organisation, som varslar (varslat) eller vidtager (vidtagit) stridsåtgärder i anslutning till förhandlingar i avlöningsfrågor.[10]

SACO hade icke ansett sig kunna biträda överenskommelsen, med hänsyn till den klausul om fredsplikt som intagits i avtalet. Detta förhållande medförde, att de statstjänstemän, som voro medlemmar i SACO-anslutna förbund, tills vidare icke kommo att erhålla det 15-procentiga lönetillägget.[11] Hos riksdagen begärde och erhöll nämligen Kungl. Maj:t fullmakt att enligt överenskommelsen hålla inne lönetillägget.[12]

Departementschefen skriver beträffande fredsklausulen bl. a.:

[9] Juristnytt 1952: 6 s. 70.
[10] KPr 1952: 60 s. 2 f. Se även Juristnytt 1952: 4 s. 52.
[11] "Ingen mandelmassa i semlorna blir det i år, har regeringen beslutat för de tjänstemän och lärare m. fl. statsanställda som anslutit sig till vissa pockande förbund — SAKO med flera — och varit nog asociala att strejka, en sak som inte passar sig för ansvarskännande." Politisk kommentar av Grönköpings Veckoblad i fastlagstid.
[12] KPr 15 febr. 1952 nr 60, SU nr 49, Rskr nr 69 den 12 mars 1952. — Riksdagsdebatten i Prot. FK 6: 10, AK 6: 14.

Det har nämligen ansetts naturligt, att för de av statsmedel avlönade i förevarande hänseende skall gälla detsamma som tillämpas på arbetsmarknaden i övrigt, där löneökning icke ifrågakommer under pågående konflikt eller innan uppgörelse träffats. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att besluta om de undantag från tillämpningen av de särskilda lönetilläggen resp. arvodesförhöjningen, som åsyftas i överenskommelsen. Under förhandlingarna har förutsatts, att till ifrågavarande anställningshavare tills vidare skall utgå lön enligt de under 1951 tillämpade grunderna.[13]

I motionerna I: 374 och II: 493 hade gjorts gällande bl. a., att en tillämpning av ifrågavarande "fredsklausul" skulle innebära en kränkning icke blott av det offentligrättsliga anställningsförhållandet mellan staten och den enskilde tjänstemannen utan även av föreningsrätten.

Statsutskottet — som säger sig ha inhämtat informationer från sakkunnigt håll — hyser för sin del den bestämda uppfattningen, att berörda klausul kan tillämpas utan att fördenskull föreningsrätten eller andra rättsförhållanden kränkas. Utskottet finner sig kunna tillstyrka det i propositionen framlagda förslaget, att Kungl. Maj:t även skulle erhålla bemyndigande att meddela de beslut, som kunna föranledas av den i överenskommelsen intagna garantibestämmelsen.[14]

På arbetstagarsidan av jurister talades om kränkning av föreningsrätten: rätten att utan diskriminering tillhöra förening och rätten att icke nödgas lämna uppgift om medlemskap i förening.

Doc. *Stig Jägerskiöld* gjorde den 19 februari 1952 ett uttalande i följande fråga, som hade ställts av SACO: Hur är det beslutet att bedöma, att tjänstemän, som äro anslutna till organisation i konflikt, icke skola erhålla eljest till statstjänstemän utgående tillägg?[15]

Fredagen den 21 mars 1952 anordnade Stockholmsavdelningen av Sveriges juristförbund en diskussion över ämnet: "Rättsliga synpunkter på konfliktåtgärder mot statstjänstemän." Uttalanden gjordes därvid av hovrättsassessor *E. Conradi,* prof. *Folke Schmidt,* doc. *Stig Jägerskiöld* (dessa tre voro inledare), av dir. *C. J. Almquist* i SACO, prof. *Nils Herlitz* och revisionssekr. *C. Svennegård.* Ett koncentrat av dessa juristers rättsliga synpunkter gives i TfSL 1952: 13 s. 212.[16]

[13] KPr 1952: 60 s. 5.
[14] SU 1952: 49 s. 10.
[15] Juristnytt 1952: 7 s. 95.
[16] Numera föreligga RegR:s utslag rörande kommuns rätt att såsom stridsåtgärd innehålla del av lön.
RÅ 1958 ref. 32 gäller beslut av stad att såsom stridsåtgärd vid arbetskonflikt in-

En motåtgärd med förvaltningsorganisatorisk syftning blev Kungl. Maj:ts nådiga brev den 15 februari 1952 med direktiv ang. undervisningens upprätthållande vid konfliktdrabbade skolor.[17] De anbefallda åtgärdernas genomförande uppdrogs åt skolöverstyrelsen, som hade att utfärda tillämpningsföreskrifter.[18]

d.

Till bilden av den sociala verkligheten hör, att LR lade upp en stödfond och att deputeradeförsamlingen rekommenderade, att konfliktbidrag månatligen skulle uttagas av de LR:s medlemmar, som icke hade sagt upp sina anställningar.[19]

e.

Onsdagen den 5 mars 1952 förklarade civilministern vid en tidningsintervju, att regeringen ämnade före veckans slut höra sig för med SACO, om möjligheter förelåge att återupptaga förhandlingarna. Samma dag tillställdes riksdagens konstitutionsutskott en skrivelse från Sveriges juristförbund. Förbundet anhöll, att utskottet snarast måtte verkställa utredning i syfte att förhindra, att undantag från tillämpningen av lönetilläggen göres på ett sätt, som kränker föreningsrätten.

Torsdagen den 6 mars sammanträffade SACO med statsministern för att diskutera, om den akademiskt utbildade personalen i statstjänst har skyldighet att övertaga sådant arbete, som är föremål för konflikt. Tre andra statsråd närvoro. Vid detta tillfälle upptogs frågan om de tekniska förutsättningarna för nya förhandlingar. Under kvällens lopp tillkallades ordf. i tjänsteförteckningskommittén.

draga utgående lönetillägg för befattningshavare, som tillhörde viss personalorganisation (SACO). Beslutet ansågs olagligt i vad det avsåg vissa domare vid rådhusrätt — däremot ej i fråga om två av staden själv anställda tjänstemän. Om detta slut voro fyra ledamöter eniga mot en. Under rättsfallets rubrik hänvisas till *Fritz Kaijser,* Några kommunalrättsliga synpunkter på den senaste SACO-konflikten. Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1955 s. 536 ff.
Vidare må anmärkas de hithörande rättsfallen RÅ 1958 I 102 och 103. På rättsvetenskapligt håll ha RegR:s utslag kritiskt granskats av *Gustaf Petrén* i Juristnytt 1958: 10 s. 171 ff: Löneindragningen.

[17] Avtryckt i TfSL 1952: 8 s. 115.

[18] Se TfSL 1952: 8 s. 116, där även kan läsas ecklesiastikministerns uttalande för pressen. — "Beordrat strejkbryteri?" har satts som rubrik på en ledare i TfSL 1952: 10 s. 153 med signaturen H. B. L.

[19] Jfr TfSL 1952: 8 s. 116.

Fredagen den 8 mars resulterade de föregående dagarnas överläggningar mellan regeringen och SACO i följande *överenskommelse*: Förutsättningslösa förhandlingar skola omedelbart upptagas mellan SACO och tjänsteförteckningskommittén. Gällande blockader skola återkallas och verkställigheten av gjorda uppsägningar skola tills vidare uppskjutas.

Tisdagen den 11 mars återupptogos förhandlingarna mellan SACO och 1949 års tjänsteförteckningskommitté.[20]

f.

Den 17 mars utkom av trycket KK 14 mars 1952 (nr 65) om löner till vissa statsanställda m. fl. under år 1952. Enligt 3 § andra stycket skola lönetilläggen, därest Kungl. Maj:t därom förordnar, ej utgå till befattningshavare, som är ansluten till organisation som varslar (varslat) eller vidtager (vidtagit) stridsåtgärd i anslutning till förhandlingar i lönefrågor.

KK 14 mars 1952 (nr 67) med tillämpningsföreskrifter till kungörelsen den 14 mars 1952 (nr 65) om löner till vissa statsanställda m. fl. under år 1952, m. m. förordnade som följer:

1 §.

De löne- och arvodestillägg, som avses i 2 § kungörelsen denna dag (nr 65) om löner till vissa statsanställda m. fl. under år 1952 resp. 2 § kungörelsen denna dag (nr 66) om vissa timarvoden, skola tills vidare utgå endast till den som i samband med de kontanta avlöningsförmånernas utbetalning avgiver försäkran, att han icke är ansluten till organisation, som varslat eller vidtagit stridsåtgärd i anslutning till förhandlingar i lönefrågor. Försäkran skall avfattas i enlighet med bifogade formulär.

2 §.

Vederbörande myndighet må medgiva, att försäkran, som avses i 1 §, tills vidare icke behöver avgivas beträffande vissa befattningshavare eller grupper av befattningshavare, därest sådan försäkran med hänsyn till omständigheterna icke kan anses påkallad.

3 §.

Vid tillämpningen av denna kungörelse skall med organisation, som varslat eller vidtagit stridsåtgärd i anslutning till förhandlingar i lönefrågor, tills vidare anses Statsvetenskapliga intresseförbundet, Svenska väg- och vattenbyggares riksförbund, Sveriges högskoleutbildade elektroingenjörers riksförbund, Sveriges juristförbund, Läroverkslärarnas riksförbund, Kvinnliga legitimerade sjukgymnasters riksförbund och Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer.

[20] I detta avsnitt har jag följt framställningen i Juristnytt 1952: 6 s. 78.

Till bilden av verkligheten hör, att statstjänstemännen i stor utsträckning vägrade att avgiva den enligt KK 1952: 67 avkrävda förklaringen.[21] Undantagsbestämmelser gåvos för ledamöterna av högsta domstolen och regeringsrätten,[21] vidare för reservofficerarna[21] och övningslärarna vid läroverken.[22]

g.

Den 10 mars 1952 återanställde skolöverstyrelsen tills vidare mot arvode lärarna vid konfliktläroverken.[23] Detta medförde, att dessa lärare med en dags uppsägning kunde lämna sina anställningar. Men det medförde också, att lärarna såsom arvodesanställda förlorade rätt till sjukersättning och övriga sociala förmåner, som dessa lärare skulle ha åtnjutit i sin vanliga tjänst.

Vidare ändrade skolöverstyrelsen sitt tidigare beslut och förordnade, att tjänstledigheten icke skall återkallas för den ordinarie lektor vid högre allmänna läroverket i Kristinehamn, vilken under läsåret tjänstgjort vid högre allmänna läroverket för flickor på Norrmalm i Stockholm. LR beslöt därför att med omedelbar verkan häva blockaden mot sistnämnda läroverk. Blockaden hade utgjort LR:s svar på skolöverstyrelsens tidigare beslut att med anledning av konflikten förflytta läraren från Stockholm till Kristinehamn.[24]

h.

Den 23 maj 1952 (KK 1952: 224) förordnade Kungl. Maj:t, att med organisation, som varslat eller vidtagit stridsåtgärd, skall tills vidare avses Kvinnliga legitimerade sjukgymnasters förbund. Utan hinder av att försäkran om organisationstillhörighet icke avgivits, må löne- och arvodestillägg utbetalas till övriga befattningshavare — alltså även för tiden den 1 januari—den 23 maj 1952. Kungörelsen utkom av trycket den 23 maj 1952 och trädde omedelbart i kraft.

Denna kungörelse bär vittne om att en preliminär uppgörelse hade träffats med SACO, inbegripet LR.

[21] Juristnytt 1952: 8 s. 107.
[22] TfSL 1952: 13 s. 212.
[23] Skolöverstyrelsens cirkulärbrev den 10 mars 1952. Avtryckt i TfSL 1952: 12 s. 195.
[24] TfSL 1952: 13 s. 211.

Efter överläggningar mellan civildepartementet och SACO utsändes fredagen den 23 maj en gemensam kommuniké angående *konfliktens avveckling*. Enligt kommunikén skola de lärare återanställas, som begärt och erhållit entledigande i samband med konfliktåtgärderna. Detta betyder, att lärarna återinträdde i sina gamla tjänster med alla vid tiden före entledigandet innehavda förmåner exempelvis ersättning vid sjukdom och för sjukvård. Den gångna tiden får också tillgodoräknas för löneklassuppflyttning och meritberäkning.[25]

[25] TfSL 1952: 21 s. 343. — En fackpolitisk slutvinjett gives av LR:s ordf. i ledaren: "Efter uppgörelsen". Extranummer av TfSL den 26 maj 1952. — Vunno LR och övriga SACO-förbund något genom att beträda den öppna konfliktens väg? Den frågan diskuteras, liksom det antydes några faser från förhandlingarna om antalet adjunktstjänster i lönegrad Ca 29, i Juristnytt 1952: 12 s. 162: "De statliga löneförhandlingarna."

# CITERAD LITTERATUR

*Adolphson, Yngve*, Läroverkslärarnas rättsliga ställning. TfSL 1957 145
— Om komplettering av ansökningshandlingar till statstjänster. FT 1949 . . . . . 162, 200
— Telegrambesvär. FT 1947 . . . . . 162
*Agrell, Jan*, Nyinrättade professurer inom filosofiska fakulteten i Lund under 1800-talets första hälft. Akad. avh. Lund 1949. Studia psychologica et paedagogica. Ser. 2: 2 . . . . . 158
*Ahlander, Björn*, Är juridiken en vetenskap? Uppsala 1950 . . . 209
*Almén* och *Eklund*, Lagen om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område av den 11 juni 1915. 6 uppl. Stockholm 1954. 7 uppl. 1960 . . . . . 6, 70, 223
*Andersen, Ernst*, Administrativt Tilsyn med Kommunalforvaltningen. En studie indenfor den offentlige Ret. Akad. avh. København 1940 . . . . . 63
*Andersen, Poul*, Dansk Forvaltningsret. Almindelige Emner. Anden Udgave. København 1946. Tredje udgave 1956. 15, 24, 50, 53, 118, 127, 169, 211, 213, 251
*Apelt, W.*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag. Ein Beitrag zur Lehre von der rechtswirksamen Handlung im öffentlichen Rechte. Leipzig 1920 . . . . . 51, 209, 211, 212, 251
*Aurén*. Se Bexelius—Nordenstam—Aurén.
*Barkman, L.*, Utackordering i enskilda hem av omhändertagna barn. TBU 1939 . . . . . 140
*Bergendal, Ragnar*, Förslag till steriliseringslag. SvJT 1930. Rec. av SOU 1929: 14 . . . . . 110
— Se SOU 1933: 22
*Bexelius, A.—Körlof, V.*, Väglagarna. Stockholm 1958 . . . . 225
*Bexelius—Nordenstam—Aurén*, Byggnadslagstiftningen. 2 uppl. Stockholm 1950 . . . . . 20
*Binding, Karl*, Die Gründung des Norddeutschen Bundes. Ein Beitrag zur Lehre von Staatenschöpfung. — Festgabe der Leipz. Juristenfakultät für B. Windscheid 1889 . . . . . 249

*Björksten, S. R.,* Juridiska Föreningens i Finland förhandlingar. Fråga 10. Kan myndighet, efter det statstjänst anslagits ledig, underlåta att till tjänsten utnämna kompetent sökande? JFT 1930 . . . . . 165 f
*Björling, C. G.,* Avtal. Artikel i Svensk uppslagsbok. 2 uppl. Malmö 1947 . . . . . 108
— Ensidiga rättshandlingar. Artikel i Svensk uppslagsbok. 2 uppl. Malmö 1948 . . . . . 247
— Jorddelning. Artikel i Svensk uppslagsbok. 2 uppl. Malmö 1950 276
— Löftes- och tillits-grundsatsernas tillämplighet utanför förmögenhetsrätten. — Nordiska juriststämman i Stockholm och Uppsala den 5—18 sept. 1926. Hälsningstal och föreläsningar, utgivna av Tore Alméns minnesfond . . . . . 108
— Rättshandling. Artikel i Nordisk Familjebok. 3 uppl. Stockholm 1932 . . . . . 247
*Blumenstein, Ernst,* Schweizerisches Steuerrecht I. Tübingen 1926 212
*Bolding, Per Olof,* Preskriptionsavbrott mot riksbanken? FT 1957 27
*Borum, O. A.,* Clausula rebus sic stantibus saerlig indenfor Familie- og Arveretten. TfR 1939 . . . . . 51
*Brusiin, Otto,* Juridiska Föreningens i Finland förhandlingar. Fråga 11. Under vilka förutsättningar kan rättsvetenskapen främja den praktiska juristens arbete? JFT 1944 . . . . . 7
*Bruzelius, Anders,* Barnavårdslagen med tillhörande författningar. 3 uppl. Lund 1954 . . . . . 133
— Författningsförslaget till ny barnavårdslag m. m. Lund 1957 124, 133
*Calmfors, H.,* Prövning av "medborgarsinne" vid antagande av hemvärnsman. FT 1956 . . . . . 182
*Croneborg, O.,* Om gravrätt. Kyrkorättslig studie. Stockholm 1941 55
*Dahlgren—Jarnerup—Sivert—Wigert,* Skatt vid källan. 3 uppl. Stockholm 1954 . . . . . 214
*Dennemark, S.,* Om rätten till arbetstagares uppfinningar. Kommentar. Stockholm 1950 . . . . . 77
*Dillén, Nils,* Skyldighet att rengöra gata — en replik. FT 1957 64, 65
*Eek, Hilding,* Administrativa frihetsberövanden. Bidrag till studiet av rättssäkerhetsmomenten i socialrätten. Uppsala 1943 . 125, 138
*Ekelöf, Per Olof,* Är den juridiska doktrinen en teknik eller en vetenskap? Lund 1951 . . . . . 210

*Eklund.* Se Almén och Eklund.
*Ekvall, E.,* Om transport av lärare. FT 1952 . . . . . 169
*Elofsson, T.,* Skoldistrikts skyldighet att tillhandahålla tjänstebostäder. LT 1953 . . . . . 49
*Engström.* Se Wahlberg m. fl.
*Fahlbeck, Erik,* Förvaltningsrättsliga studier II. Stockholm 1941 55, 75
*Fleiner, Fritz,* Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. Achte, neubearbeitete Auflage. Tübingen 1928 . . . . . 211
- Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923 . . . . . 211
*Forsthoff, Ernst,* Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil. Sechste, neubearbeitete Auflage. München und Berlin 1956. — Siebente, neubearbeitete Auflage. München und Berlin 1959 . . . . . 30, 51, 209
— Recht und Sprache. Prolegomena zu einer richterlichen Hermeneutik. Königsberg 1940 . . . . . 275
*Gerentz, Sven,* Riksbanken och kronan. Utlåtanden i fråga om preskriptionsavbrott mot riksbanken, sammanställda av Sven Gerentz. FT 1957 . . . . . 27
*Grefberg, G.,* Lagen om fastighetsbildning i stad. 2 uppl. Stockholm 1926 . . . . . 276
*Grefberg* och *Palm,* Lagen om delning av jord å landet Supplement. Stockholm 1933 . . . . . 276
*Grönfors, Kurt,* Ogiltighetspåföljden enligt jordförvärvslagen. SvJT 1955 . . . . . 93, 174
*Grönvall, S.,* Förhållandet mellan stadsplanesamhälle och markägare. FT 1944 . . . . . 21 f, 44
*Gullstrand, P.,* Om tillämpningen hos Kungl. Maj:t av 1945 års lag om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet. Stockholm 1947 . . . . . 92 f
*Haarløv, Tyge,* Administrativ Frihedsberøvelse indenfor den offentlige Forsorg og beslægtede Omraader. Socialt Tidsskrift 1948. København . . . . . 118
— Administrative opdragelsessanktioner. Et bidrag til vurdering af de til gennemførelsen af børne- og ungdomsforsorg tilladte indgreb i retsforholdet mellem forældre og børn og i unges ret til selv at træffe bestemmelse om deres personlige forhold. København 1952. Akad. avh. . . . . 53, 127 f, 129

*Hasselrot, Axel,* Om utbrytningsförfarandet i svenskt patentväsen. Industritidningen Norden jämte Svensk Tidskrift för Industriellt Rättsskydd. Årg. 1938 s. 225 ff, 244 f och 289 ff . . . . . 234
— Utbrytningsförfarandet i svenskt patentväsen. Industritidningen Norden etc. som ovan. Årg. 1939 s. 44 f . . . . . 234
*Hassler, Å.,* Utsökningsrätt. Stockholm 1952 . . . . . 258
*Hatschek, Julius,* Einleitung in dem öffentlichen Recht. Leipzig 1926 . . . . . 66
*Hauriou, Maurice,* Précis de Droit administratif. Paris 1927 . . . 66
*Hellquist, Elof,* Det svenska ordförrådets ålder och ursprung. En översikt. I o. II. Lund 1929, 1930 . . . . . 275
*Herlitz, Nils,* Föreläsningar i förvaltningsrätt III. Förvaltningsrättsliga plikter. Stockholm 1949 . . . . . 17, 231
— Förvaltningsförfarandet. Förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. På offentligt uppdrag verkställd av Nils Herlitz. — SOU 1946: 69 43, 232, 262
— Statstjänsten på ny grundval? FT 1952 . . . . . 169, 170
*Hernmarck, Michaël,* Byggnadslagen och stadsplaneavtalen. FT 1953 . . . . . 21 f
— En fråga rörande skyldighet att renhålla gata. FT 1955. — Jfr Dillén, Nils . . . . . 64, 78
— Om kostnaden för avlopps- och vattenledningar. SST 1951 . . 215
*Holliger, J.,* Das Kriterium des Gegensatzes zwischen dem öffentlichen Recht und dem Privatrecht. Affoltern s. A. 1904. Diss. Zürich . . . . . 54
*Holmquist.* Se Wallin och Holmquist.
*Hägerström, Axel,* Begreppet viljeförklaring på privaträttens område. — Theoria. Tidskrift för filosofi och psykologi. Årg. 1935 s. 32—57, 121—138 . . . . . 7, 11, 210, 225
*af Hällström, Erik,* Något om juridiska begrepp, deras uppgift och berättigande. JFT 1931 . . . . . 248
*Højris, H.,* Landsnævn eller retspleje. Juristen 1954. København 118
*Jarnerup.* Se Dahlgren m. fl.
*Jägerskiöld, Stig,* Om allmän förvaltningsrätt. Anteckningar om metodik och rättsåskådning. Uppsala 1958 . . . . . 54, 63, 196

— Svensk tjänstemannarätt. Del 1. Uppsala 1956. 145, 166, 167, 171, 174, 179, 192, 194, 206

*Kaijser, Fritz,* Några kommunalrättsliga synpunkter på den senaste SACO-konflikten. SST 1955 . . . . . 283

*Karlgren, Hjalmar,* Avtalsrättsliga spörsmål. Andra, utvidgade upplagan. Lund 1954. — Institutet för rättsvetenskaplig forskning VI . . . . . 11, 224

*Khennet, Halvar,* Processrättsliga synpunkter på handläggningen av patentansökningar. Teknisk tidskrift 1948 . . . . . 231 f

— Till diskussionen om utbrytningsförfarandet i svenskt patentväsen. Industritidningen Norden jämte Svensk Tidskrift för Industriellt Rättsskydd. Årg. 1938 s. 386 f. — Jfr Hasselrot här ovan . . . . . 234

— Om utbrytningsförfarandet i svenskt patentväsen. Industritidningen Norden etc. som ovan. Årg. 1939 s. 81 f . . . . . 234

*Kipp, Theodor.* Se Windscheid.

*von Koch, Ragnar,* Samhällets barnavård. 4 uppl. Stockholm 1945 126, 137, 138

*Körlof, V.* Se Bexelius, A. och Körlof, V.

*Larsson, Åke,* Om kommunaltjänstemän och kommunalarbetare. Akad. avh. Stockholm 1948 . . . . . 180, 193, 194

*Lejman, F.,* En handbok i obligationsrätt. Rec. av Knut Rodhes Obligationsrätt. SvJT 1957 . . . . . 9

*Lindell, I.,* Socialrätt kontra civilrätt. Tiden 1950 : 5. Stockholm . . 48

*Ljungman, Seve,* Administrativ och judiciell prövning på det industriella rättsskyddets område. — Festskrift tillägnad Nils Herlitz. Stockholm 1955 . . . . . 232

*Lundberg, R.* Se Nothin—Petri—Nordenstam. Svensk lagsamling. 22. Försvaret.

*Läroverkslärarnas* riksförbunds årsbok 1951 och 1957 . . 280 resp. 40

*Lönnroth, Erik,* artikeln Stadge (sämja). Svensk uppslagsbok. 2 uppl. Malmö 1953 . . . . . 275

*Malmgren, Robert,* Sveriges författning II. En lärobok i svensk statsrätt. Lund 1936—41 . . . . . 170

*Malmström, Åke,* Immaterialrätt. Artikel i Svensk uppslagsbok. 2 uppl. Malmö 1950 . . . . . 231

*Möller, Oskar,* I frågan om tjänsteed och domareed. JFT 1930. 165, 166

*Nilsson-Stjernquist, Per.* Se även Stjernquist, Per. Om handräckningsutslag. Lund 1946. Akad. avh. . . . . 80
*Nordenstam.* Se Bexelius—Nordenstam—Aurén samt vidare Nothin—Petri—Nordenstam.
*Norrman, Å.,* Kommentar till 1952 års upphandlingskungörelse. Stockholm 1953 . . . . . 68
*Nothin—Petri—Nordenstam,* Svensk lagsamling. 10. Skogen. Författningarna ha sammanställts av Sven Strömberg. Stockholm 1951 . . . . . 102
— Svensk lagsamling. 12. Lantbruket. Stockholm 1952. Författningarna sammanställda av G. Saemund . . . . . 13, 61, 97
— Svensk lagsamling. 22. Försvaret. Författningarna sammanställda av R. Lundberg. Stockholm 1954 . . . . . 179
*Olivecrona, Karl,* Bevisskyldigheten och den materiella rätten. Uppsala 1930 . . . . . 123
— Realkontrakt. Artikel i Svensk uppslagsbok. 2 uppl. Malmö 1952 15
*Orring, Jonas,* Läroverkslärarens arbetsbörda. En arbetstidsundersökning. Lund 1951 . . . . . 279
*Palm.* Se Grefberg och Palm.
*Petrén, Gustaf,* Löneindragningen. Juristnytt 1958: 10 . . . . 283
— Om offentligrättslig användning av våld mot person. Lund 1949. Akad. avh. — Institutet för offentlig och internationell rätt. Stockholm . . . . . 122
*Petri.* Se Nothin—Petri—Nordenstam.
*Reiland, Gunnar,* Patentansökningarnas handläggning. Teknisk tidskrift 1948 . . . . . 234
*Reuterskiöld, C. A.,* Den svenska statsstyrelsens organisation. Några grundlinjer för stats- och förvaltningsrättsliga studier. Uppsala 1927 . . . . . 75
– Konsensualkontrakt. Artikel i Nordisk Familjebok. 2 uppl. Stockholm 1911 . . . . . 208
*Ribbing, A.,* Jordbruksregleringen ur förvaltningsrättslig synpunkt. FT 1952 . . . . . 91, 98
*Rietz, Johan Ernst,* Svenskt Dialekt-Lexikon eller Ordbok öfver Svenska Allmoge-språket. Lund 1867 . . . . . 275
*Rodhe, Knut,* Obligationsrätt. Stockholm 1956. — Institutet för rättsvetenskaplig forskning XI . . . . . 9

*Ross, Alf,* Om ret og retfærdighed. En indførelse i den analytiske retsfilosofi. København 1953 . . . . . 278
— Sondringen mellem privat og offentlig Ret. En Forelæsning. TfR 1936 . . . . . 54
*Saemund, G.* Se Nothin—Petri—Nordenstam. Svensk lagsamling 12. Lantbruket.
*Samuelsson, Sixten,* Högre allmänna läroverket i Uppsala. En gammal skolas öden från 1200-talet till våra dagar. Uppsala 1952 149
*Sandström, K. G. A.,* Svenska dubbelbeskattningsavtal i vad de avse skatt å inkomst eller förmögenhet. Stockholm 1949 . . . . 253
*von Savigny, Friedrich Carl,* System des heutigen Rechts von Friedrich Carl von Savigny. Dritter Band. Berlin 1840 . . . . . 247
*Schlyter, C. J.,* Glossarium ad Corpus Iuris Sueo-Gotorum Antiqui. — Ordbok till Samlingen af Sveriges Gamla Lagar. Lund 1877 275, 277
*Schmidt, Folke,* Tjänsteavtalet. Lund 1959. — Institutet för rättsvetenskaplig forskning XXI . . . . . 7, 196
*Sigurd, Gustaf,* Erfarenheter av den nya lärartillsättningen. TfSL 1960: 27 . . . . . 161
*Sivert.* Se Dahlgren m. fl.
*Sjöberg, S.,* Det kommunala besvärsinstitutet. Stockholm 1948. Akad. avh. . . . . 123, 177
*SOU 1929: 14.* Betänkande med förslag till steriliseringslag. Avgivet av tillkallade sakkunniga den 30 april 1929 . . . . . 110
*SOU 1933: 22.* Förslag till lag om sterilisering av vissa sinnessjuka, sinnesslöa eller av annan rubbning av själsverksamheten lidande personer. Avgivet den 22 juli 1933 av Ragnar Bergendal . . . 110
*SOU 1936: 46.* Betänkande angående sterilisering, avgivet av befolkningskommissionen . . . . . 110, 114
*SOU 1937: 8.* Betänkande med förslag angående den statsunderstödda vattenavlednings- och avdikningsverksamheten samt därmed sammanhängande spörsmål. Avgivet den 28 dec. 1936 av 1934 års dikningssakkunniga . . . . . 100
*SOU 1938: 60.* Betänkande med förslag till reviderad fornminneslagstiftning m. m. Avgivet av kulturminnesvårdssakkunniga . . 79
*SOU 1941: 25.* Strafflagberedningens promemoria med förslag till lag om kastrering m. m. Avgiven den 1 sept. 1941 . . . . . 110

*SOU 1946: 42, 46* och *61.* Riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken. Betänkande, avgivet av 1942 års jordbrukskommitté. Del I resp. II och III . . . . . 98
*SOU 1946: 69.* Se Herlitz, Förvaltningsförfarandet.
*SOU 1948: 27.* 1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling . . . 9, 280
*SOU 1951: 5.* Förslag till naturskyddslag m. m. Betänkande avgivet av naturskyddsutredningen . . . . . 80
*SOU 1951: 18.* Betänkande med förslag till förordning angående upphandling och arbeten för statens behov m. m. Avgivet av 1946 års upphandlingssakkunniga . . . . . : 68, 69
*SOU 1951: 54.* Stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt. 1948 års förhandlingsrättskommittés betänkande . . . . . 169
*SOU 1954: 16.* Förslag till jordrationaliseringslag m. m. Avgivet av 1951 års jordbruksrationaliseringsutredning . . . . . 91, 92
*SOU 1956: 19.* Kommunalförbund och indelningsändringar. Betänkande avgivet av kommunalförbundskommittén . . . . 62, 63
*SOU 1956: 27.* Betänkande med förslag till sjukhuslag m. m. Avgivet av sjukhuslagstiftningskommittén . . . . . 164
*SOU 1956: 30.* Prästvalslag. Betänkande avgivet av 1950 års prästvalskommitté . . . . . 149, 152
*SOU 1956: 61.* Ny barnavårdslag. Förslag avgivet av barnavårdskommittén. Betänkande II . . . . . 124, 133
*SOU 1960: 10.* Statstjänstemäns förhandlingsrätt. Betänkande avgivet av 1956 års förhandlingsrättsutredning . . . . 24, 40, 169
*Staedler, Bernhard,* Rättsprinciperna och vår rättsordning. — Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld. Utgivna av Institutet för offentlig och internationell rätt. Stockholm 1945 . . . . . 16
*Stammler, Rudolf,* Die Lehre vom richtigen Recht. 1902 . . . 7, 210
*Statens offentliga utredningar.* Se SOU.
*Statistisk årsbok för Sverige 1959* . . . . . 124 f
*Stjernquist, Per.* Se även Nilsson—Stjernquist. Gränsområden mellan rättsvetenskap och samhällsvetenskap. StvT 1958 . . . . 209
*Strahl, Ivar,* Om påföljder för brott. Andra, omarbetade upplagan. Stockholm 1955. — Kriminologisk handbok, utgiven av Karl Schlyter. 3 . . . . . 224
*Strömberg, Håkan,* Nådefrågor inför regeringsrätten. FT 1957 . . 133

— Några randanmärkningar till lagen om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats. FT 1957 . . . 55
— Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare. Lund 1949. Akad. avh. . . . . 54
— Äger stad uttaga platsavgifter för fasta försäljningskiosker på gatumark? FT 1955 . . . . . 55
*Strömberg, Sven.* Se Nothin—Petri—Nordenstam.
*Sundberg, Halvar G. F.,* Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1955 15, 75, 122, 128 f, 138, 140, 194, 200, 204, 225, 232, 234, 258
— Anmälan av Croneborgs och Fahlbecks här nämnda gravrättsliga arbeten. FT 1942 . . . . . 55
— Kommunalrätt. Allmänna delen. 4 uppl. Stockholm 1956 20 f, 55, 215
— Kommunalrätt. Speciella delen. Stockholm 1959 . . . 46, 51, 262
*Svensk lagsamling.* Se Nothin—Petri—Nordenstam.
*Svenska akademiens ordbok* (SAOB) . . . . . 253, 276, 277, 278
*Söderwall, K. F.,* Ordbok öfver svenska medeltids-språket. Lund 1884—1918 . . . . . 275, 276
*Sörlin, B.,* För sent inkommen ansökan upptagen. FT 1951 . . . 200
*Tellner, Lars,* En fråga beträffande upphandling. FT 1958 . . . 71
*Thulin, Gabriel,* Några förvaltningsrättsliga spörsmål enligt svensk praxis. NAT 1932 . . . . . 246
— Register till Regeringsrättens årsbok 1909—29 . . . . . 246
*Timelin, Gunnar,* Ang. avtalslagen och tjänstetillsättning. FT 1954 180
*Törngren, E.,* Läkarkonflikten ur rättslig synpunkt. FT 1940 . . . 170
*Vahlén, Lennart,* Formkravet vid fastighetsköp. Särskilt dess inverkan på regler om förutsättningar och fel. Stockholm 1951. Akad. avh. . . . . 15
*Vising, Johan,* Fransk-svensk ordbok. Stockholm 1936 . . . . . 67
*Wahlberg—Engström—Wernlund,* Socialhjälpslagen. Stockholm 1957 . . . . . 142, 227
*Walin, Gösta,* Den svenska naturskyddslagstiftningen. — Sveriges natur. Svenska Naturskyddsföreningens årsbok 1953 . . . . 80
*Waline, Marcel,* Traité élémentaire de Droit Administratif. 6:e édition augmentée d'un supplément. Paris 1952. 4:e éd. 1946 66, 67, 145, 194, 249, 251
*Wallin, Gunvor,* Om avtal mellan makar. Lund 1958. Akad. avh. 6, 223, 241, 248, 258

*Wallin* och *Holmquist,* Folkskolestadgan m. m. 9 uppl. Stockholm 1942 . . . . . 256
*Wejle, Gunnar,* Fullmakt förfaller. FT 1945 . . . . . 168, 218
— Återanställning efter återkallad avskedsansökan. FT 1959 163, 166
*Wernlund.* Se Wahlberg m. fl.
*Westerberg, Ole,* Om rättskraft i förvaltningsrätten. Stockholm 1951. Här citerad Rättskraft . . . . . 133, 232, 241
*Westman, E. G.,* Avtal mellan kommun och enskild om köp av fast egendom. FT 1947 . . . . . 63
*Wetter, F.,* Vilka arbetstagare i kommunernas tjänst äro underkastade ämbetsmannaansvar? SST 1937 . . . . . 193, 194
*Widesheim-Paul, Gösta,* Lagstiftningen om prisocker. SvJT 1945 27
*Wigert.* Se Dahlgren m. fl.
*Wiendscheid, Bernhard,* Lehrbuch des Pandektenrechts von Dr. Bernhard Windscheid. Neunte Auflage, unter vergleichender Darstellung des deutschen bürgerlichen Rechts bearbeitet von Dr. Theodor Kipp. Frankfurt a. M. 1906 . . . . . 247
*Östergren, Olof,* Nusvensk ordbok. Stockholm 1919— 10, 47, 48, 56, 253, 260, 276, 277

# KRONOLOGISKT FÖRFATTNINGSREGISTER

Här upptagas diskuterade eller anmärkta lagar, förordningar, kungörelser, förklaringar, reglementen, brev, cirkulär, instruktioner, stadgar och dylika författningar eller normativa bestämmelser. Förkortningarna äro i regel de sedvanliga, varvid inledande K angiver, att författningen har utfärdats av Kungl. Maj:t; även må hänvisas till den särskilda förteckningen. Några utländska författningar ha sammanförts efter de svenska, likaså 1950 års Europakonvention.


| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1327 | Aug. | 10 | Södermannalagen. Här s. | 276 |
| 1350 | (omkring)[1] | | Magnus Erikssons allmänna landslag | 276, 277 |
| 1350 | (omkring)[1] | | Magnus Erikssons allmänna stadslag | 276, 277 |
| 1442 | Maj | 2 | Kristofers landslag | 276, 277 |
| 1720 | April | 8 | KBr ang. upphandling av svenska eller inrikes tillverkade varor till regementenas beklädnad m. m. | 74 |
| 1723 | Okt. | 16 | Privilegia Af Then Stormechtigste och Allernådigste Konung Friedrich, Sweriges, Göthes och Wändes Konung etc. etc. etc. Åhr 1723 uppå Riksdagen i Stockholm öfwersedde och stadfästade för Biskoparna och samtliga Presterskapet i Swerige och dess underliggande Landskaper | 149 |
| 1734 | | | Handels Balk. Här förkortad HB. Sveriges rikes lag, gillad och antagen på riksdagen år 1734 | 100, 228 |
| 1734 | | | Jorda Balk. Här förkortad JB | 14 f |
| 1756 | Nov. | 23 | Kongl. Maj:ts Förordning, angående hwad som bör i akt tagas wid Förslagers uprättande til lediga Tjenster och Beställningar, samt theras besättande, med mera, i följe af Riksens Ständers yttrande therom, uti 2:ne theras underdånige therhos fogade skrifwelser | 167 |
| 1766 | Aug. | 7 | Kongl. Maj:ts Nådige Circulaire-Bref, Til Samtelige wederbörande, som til ledige Beställningar wid Civil-Staten äga uprätta underdånige Förslag, huru thermed bör förhållas, enär ledighet til lika Sysslor innom olika Wärk förefaller, och en til Förslags erhållande berättigad Person sig på bägge ställen om befordran anmäler | 167 |


[1] Se närmare *Gerhard Hafström,* När tillkom Magnus Erikssons Allmänna Stadslag? SvJT 1960 s. 537 f.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1767 | Mars | 31 | Kongl. Maj:ts Nådige Förklaring, Öfwer hwad i Kongl. Förordningarne, af then 27 Februarii och then 9 Maji 1739, är stadgadt, angående tiden, innom hwilken ansökningar böra göras til ledige Ämbeten och Tjenster 167 |
| 1789 | Febr. | 21 | |
| | April | 3 | Kongl. Maj:ts och Riksens Ständers fastställte Förenings- och Säkerhets-Act . . . . . 249 |
| | Febr. | 23 | Kongl. Maj:ts För Rikets Borgerskap och Städerne i Allmänhet utfärdade Nådiga Försäkran . . . . . 74 |
| 1791 | Nov. | 2 | Kungl. Maj:ts cirkulärbrev ang. anslag av konsistoriernas utslag och anvisning till underdåniga besvärs anförande. (Liksom prästerskapets privilegier av år 1723, här ovan, intaget i *Gunnar Wetterbergs* Handbok i kyrkolagfarenhet. 7 uppl. Lund 1956.) . . . . . 260 |
| 1809 | Juni | 6 | Kungl. Maj:ts och rikets ständers fastställda Regeringsform . . . . . 34, 37, 39, 73, 166, 191, 195, 209 |
| 1810 | Maj | 29 | KBr ang. offentlig auktion för upphandling av kläden 74 |
| 1824 | Juni | 3 | Kongl. Maj:ts Nådiga Reglemente, hwarefter wederbörande wid Försäljnings-, Uphandlings- och Entreprenadeauctioner för Landtförswaret, äfwensom wid auctioner till utarrendering af Militiä-Boställen hafwa sig hädanefter att i underdånighet rätta . . . . . 74 |
| 1825 | Sept. | 20 | Kongl. Maj:ts Nådiga skrivelse till Krigs- och Commerce-Collegierne samt Förwaltningen af Sjö-Ärenderne, i anledning af Borgare-Ståndets wid sistförlidne Riksdag underdåniga anhållan, att uphandlingen af det behof kläde, som för wärfwade Armeen, Flottan och Utrednings-förråden erfordras, finge ske inom landet m. m. 74 |
| | Dec. | 20 | Kongl. Maj:ts Nådiga Förordning, huru förhållas skall wid besigtningar och öfwerbesigtningar, då waror eller färdiga arbeten för landt- och sjöförswarets behof, efter hädanefter upgörande Contracter, lefwereras. (Se SFS 1826.) . . . . . 74 |
| | | 20 | Kongl Maj:ts Nådiga Reglemente, hwarefter wederbörande wid Krono-auctioner för landt- och sjö-förswaret hafwa sig hädanefter att i underdånighet rätta . . . 74 |
| 1827 | Maj | 4 | Kongl. Maj:ts Nådiga Stadga om Skifteswerket i Riket 44 |
| 1832 | Dec. | 28 | Kongl. Maj:ts Circulaire, angående fullmagter till ansökningars ingifwande om ecclesiastika sysslor. (SFS nr 58) . . . . . 158, 174 |
| 1833 | Juni | 15 | Kongl. Maj:ts Circulaire till Consistorierne i Riket: med Stadgande mot samtidigt sökande af flere lediga klockare- eller organistbeställningar. (SFS nr 20 s. 203) . . 149 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1849 | Juli | 6 | Kongl. Maj:ts Nådiga Circulär till samtlige Consistorier i Riket och Direktionen öfwer Stockholms stads Underwisningswerk, angående reglering af Elementar-lärowerken . . . . . 149 |
| 1864 | Febr. | 16 | Straff-Lag. Här förkortad SL 165, 171, 172, 180, 193, 194, 224 |
| 1866 | Juni | 22 | Kungl. Maj:ts och rikets ständers fastställda Riksdagsordning . . . . . 166 f |
| 1876 | Nov. | 4 | KF ang. ändring i gällande stadganden om den så kallade indigenatsrätten (SFS nr 45 s. 3) . . . . . 149 |
| 1877 | Aug. | 10 | Utsökningslag. Här förkortad UL . . . . 80, 136, 137 |
| 1883 | Dec. | 7 | KF ang. expeditionslösen . . . . . 12 |
| 1884 | Maj | 16 | KF ang. patent. Här förkortad PatF 4, 76, 231 ff, 238, 258 |
| 1889 | Maj | 10 | KK (SFS nr 15) ang. tillämpning under viss tid av förändrade föreskrifter rörande statens upphandlings- och entreprenadväsende. Upphävd . . . . . 75 |
| 1893 | Nov. | 17 | KF (nr 96) ang. statens upphandlings- och entreprenadväsende m. m. Upphävd . . . . . 75 |
| 1895 | Juni | 28 | Lag om handelsbolag och enkla bolag . . . . . 6 |
| 1897 | Mars | 5 | Kongl. Maj:ts Nådiga Kungörelse (nr 31) angående förbud mot borttagande af sten från hafsbottnen utefter Skånes vestra kust och vid ön Hven . . . . . 266 |
| 1902 | Juni | 27 | Lag (nr 71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar . . . . . 266 |
| 1904 | Sept. | 30 | Lag om samäganderätt . . . . . 258 |
| 1905 | Juni | 20 | Lag om köp och byte av lös egendom. Vanligen benämnd köplagen . . . . . 75 |
| 1907 | Juni | 14 | Lag om nyttjanderätt till fast egendom. 2 kap. Om arrende. 3 kap. Om hyra. NJB i Sveriges rikes lag . . . 48 |
| | Okt. | 11 | Lag (nr 85) ang. civila tjänstinnehavares rätt till pension. Ändrad enligt lag 30 juni 1934 (nr 444) 2, 198, 201 ff |
| 1909 | Maj | 26 | Lag (nr 38 s. 7) om tjänstgöringen i Kungl. Maj:ts lagråd . . . . . 145 |
| | Juni | 25 | Lag (nr 56) ang. naturminnesmärkens fredande. Numera gäller naturskyddslag 21 nov. 1952 . . 82, 83, 256 |
| | | 25 | Lag (nr 57 s. 13) ang. uppsikt å vissa jordbruk i Norrland och Dalarne. Upphävd . . . . . 86 |
| 1913 | Juni | 4 | Lag (nr 159) ang. förbud mot införsel till riket av varor med oriktig ursprungsbeteckning. Ändrad enligt SFS 1960: 420 . . . . . 5, 212 f, 274 |
| 1914 | Nov. | 19 | KF ang. stämpelavgiften . . . . . 12, 262 |
| 1915 | Juni | 11 | Lag om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. — Vanligen benämnd avtalslagen 14, 63, 75, 108, 222 f, 248, 254 |
| | | 11 | Lag om avbetalningsköp . . . . . 48 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Nov. | 12 | Lag om fullföljd av talan mot beslut i vissa ärenden rörande äktenskaps ingående . . . . . 222 |
| 1916 | Mars | 24 | Lag om nyttjanderätt till gravplats . . . . . 55 |
| 1917 | Maj | 12 | Lag om expropriation. Här förkortad ExprL . . 5, 77, 80 |
| | | 12 | Lag om fastighetsbildning i stad . . . . . 276 |
| | Juni | 14 | Lag (nr 376) om barn utom äktenskap. Upphävd med de begränsningar, som meddelas i lag 10 juni 1949 om införande av föräldrabalken . . . . . 143 |
| | | 14 | Lag (nr 380) om införsel i avlöning, pension eller livränta . . . . . 141, 214 |
| 1918 | Juni | 14 | Lag om fattigvården. Här förkortad FvL. Numera gäller lag 4 januari 1956 om socialhjälp . . . . . 46, 227 |
| | | 28 | Vattenlag. Här förkortad VL . . . . 4, 6, 41 ff, 80, 257 |
| 1919 | Juni | 19 | Epidemilag . . . . . 105 |
| | | 19 | Hälsovårdsstadga. Numera gäller hälsovårdsstadga den 19 dec. 1958 (nr 663) . . . . . 55, 80, 213 |
| 1920 | Jan. | 16 | KF (nr 10) ang. upphandling och arbeten för statens behov samt försäljning av staten tillhörig lös egendom. Numera gäller 1952 års upphandlingskungörelse (SFS nr 496) . . . . . 74 f |
| | Juni | 11 | Giftermålsbalk. Här förkortad GB . . 6, 222, 241, 248, 263 |
| 1921 | Maj | 13 | Konkurslag. Här förkortad KKL . . . . . 4, 6, 234 |
| | Juni | 22 | Kungl. Maj:ts avlöningsreglemente (nr 451) för befattningshavare vid statsdepartement och vissa andra verk, tillhörande den civila statsförvaltningen. Upphävt . . 197 |
| | Sept. | 26 | Kungl. Maj:ts förnyade stadga (nr 604) ang. folkundervisningen i riket. Här förkortad FolkskSt. Ändringar enligt SFS 1936: 305, 1946: 567 och 884, 1955: 499. Numera gäller KSt 23 maj 1958 (nr 399) för folkskolor, fortsättningsskolor och försöksskolor (folkskolestadga) 52, 149, 150, 161, 162, 167, 177, 241, 244, 245, 256 |
| | | 26 | Kungl. Maj:ts normgivande beslut angående återkallelse. Otryckt . . . . . 173 |
| | Okt. | 7 | KF (nr 876) ang. eldfarliga oljor . . . . . 266 |
| 1923 | Juni | 15 | Skogsvårdslag (nr 212). Numera gäller skogsvårdslag 21 maj 1948 . . . . . 94 |
| 1924 | Juni | 6 | Lag om samhällets barnavård och ungdomsskydd (barnavårdslag). Här förkortad BvL. Ny lag 29 april 1960 (nr 97) gäller från den 1 januari 1961 17, 46, 59, 86, 124 ff, 212 f, 221 f, 226, 254, 259, 263, 267, 272, 274 |
| | | 27 | Lag om verkan av avtal, som slutits under inflytande av rubbad själsverksamhet . . . . . 207, 223 |
| 1926 | Juni | 18 | Lag om delning av jord å landet. Här förkortad JDL 4, 6, 44, 276 |
| 1927 | Juni | 27 | Lag (nr 287) om uppsikt å vissa jordbruk. Upphävd 86, 89, 90 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1928 | Maj | 18 | KK (nr 121) ang. statsbidrag till åtgärder för befordrande av den inhemska odlingen av utsädesspannmål samt vissa slag av utsädesfrö. Har upphört att gälla enligt SFS 1959: 223 . . . . . 101 |
| | Sept. | 28 | Kommunalskattelag (nr 370). Ändrad enligt SFS 1940: 137 . . . . . 243, 253 |
| 1929 | Juni | 14 | Lag om skiljemän . . . . . 68, 147 |
| | | 14 | Lag om kronans förmånsrätt för avdikningslån . . . 229 |
| 1930 | April | 25 | Lag om testamente. Upphävd genom Ärvdabalk 12 dec. 1958 . . . . . 5 |
| | | 25 | Lag om vissa rättshandlingar till förmån för ofödda. Numera gäller 1958 års ärvdabalk 9: 2 . . . . . 248 |
| | Juni | 6 | Lag om församlingsstyrelse . . . . . 62 |
| | | 13 | KF (nr 249) om användande av svenskt vete och svensk råg vid framställning av mjöl m. m. Upphävd genom KF 5 juni 1953 (nr 375) med vissa bestämmelser ang. prisregleringen för råg och vete . . . . . 18, 20 |
| 1933 | Mars | 17 | Kungl. Maj:ts förnyade stadga (nr 109) för rikets allmänna läroverk. Efter ändringar omtryckt i SFS 1945: 581. Ändring enligt SFS 1958: 335 34 ff, 47, 145, 169, 213 f |
| | Juni | 2 | Kungl. Maj:ts stadga (nr 345) för kommunala mellanskolor. Upphävd genom KSt 23 maj 1958 (nr 342) för högre kommunala skolor . . . . . 217 |
| 1934 | Maj | 18 | Lag om sterilisering av vissa sinnessjuka, sinnesslöa eller andra som lida av rubbad självverksamhet. Numera gäller lag 23 maj 1941 om sterilisering . . . . . 120, 122 |
| | Juni | 30 | Kungl. Maj:ts reglemente (nr 442) ang. tjänstepension för tjänstemän, tillhörande den civila statsförvaltningen (civila tjänstepensionsreglementet). Upphävt . . . . 198 |
| | | 30 | Lag (nr 444) om ändring i vissa delar av lagen den 11 oktober 1907 (nr 85) ang. civila tjänstinnehavares rätt till pension . . . . . 2, 198, 201 ff |
| | Dec. | 7 | Lag (nr 573) om tillsättning av prästerliga tjänster. Numera gäller lag 25 okt. 1957 (nr 577) om prästval 156 |
| | | 7 | KK (nr 574) med vissa föreskrifter ang. vad som bör iakttagas vid ledighet i prästerlig tjänst samt ansökning till sådan tjänst. Numera gäller KSt 23 maj 1958 (nr 261) om prästval . . . . . 158, 167 |
| | | 7 | KK (nr 595) med vissa föreskrifter i anledning av övergångsbestämmelsen i lagen den 30 juni 1934 (nr 444) om ändring i vissa delar av lagen den 11 oktober 1907 (nr 85) angående civila tjänstinnehavares rätt till pension . . . . . 203 |
| 1935 | Febr. | 22 | KK (nr 52) ang. skyldighet för lärare att i vissa fall underkasta sig läkarundersökning . . . . . 217 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | April | 12 | Lag (nr 105) om bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar (epizootilag) . . . . . 105 f |
| | | 12 | KK (nr 106) med närmare föreskrifter ang. bekämpande av smittsamma husdjurssjukdomar . . . . . 106 |
| 1936 | Mars | 27 | Lag angående vissa utfästelser om gåva . . . . . 15 |
| 1937 | Maj | 28 | Lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar. Vanligen kallad sekretesslagen . . 71 f, 264 f |
| | Juni | 4 | KK (nr 292) ang. förhandlingsrätt för statens tjänstemän. Ändrad genom KK 26 sept. 1947 (nr 753) och KK 2 april 1954 (nr 120) . . . . . 32 |
| | Sept. | 11 | KK (nr 780) med vissa bestämmelser ang. tryckning för statens räkning . . . . . 60 |
| | Dec. | 10 | KK (nr 999) ang. statsbidrag till avlöning av lärare vid folk- och småskolor m. m. Ändrad genom KK 13 juni 1941 (nr 463) . . . . . 49 |
| | Dec. | 23 | KK (nr 1002) ang. vissa inskränkningar i förhandlingsrätten för militär personal och likställda . . . . . 32 |
| 1938 | Juni | 17 | Lag om avbrytande av havandeskap . . . 45, 108 ff, 226 |
| | | 17 | KK (nr 518) om vissa ändringar i reglementet 31 dec. 1919 (nr 878) för statens pensionsanstalt . . . . . 198 |
| | Sept. | 9 | KK med tillämpningsföreskrifter till lagen den 17 juni 1938 om avbrytande av havandeskap . . 45, 111 ff, 226 |
| | | 26 | KK (nr 622) ang. fastställelse av grundstadgar för Svenska (röda) blå stjärnan. KK 6 juni 1941 (nr 388) gäller den ändrade benämningen . . . . . 181 |
| 1939 | Jan. | 4 | KK (nr 7) med förordnanden på civilförvaltningens område jämlikt lag 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar . . . . 265 |
| | | 4 | Kungl. Maj:ts avlöningsreglemente (nr 8) för ordinarie tjänstemän vid den civila statsförvaltningen (civila avlöningsreglementet). Ändrat enligt KK 1939: 272. Upphävt . . . . . 197, 198 |
| | Maj | 19 | KK (nr 221) ang. statsbidrag till åtgärder för främjande av ordnad bokföring vid mindre jordbruk. Ändrad enligt SFS 1949: 303 . . . . . 102 |
| | Juni | 15 | Kungl. Maj:ts avlöningsreglemente (nr 275) för beställningshavare vid försvarsväsendet (militära avlöningsreglementet). Upphävt . . . . . 197 |
| | | 22 | Lag om villkorlig dom . . . . . 4, 212 f, 223 |
| | | 30 | KK (nr 431) ang. villkoren för statsbidrag från statens avdikningsanslag. Upphävd genom KK 1959: 246 . . 100 |
| | | 30 | KK (nr 432) ang. villkoren för lån från statens avdikningslånefond. Upphävd genom KK 1959: 246 41, 100 |
| | Okt. | 6 | KK (nr 692) ang. utförsel av hönsägg. Upphävd genom KK 10 nov. 1950 (nr 576) om ändring i kungörelsen den 9 juni 1950 (nr 324) ang. allmänt exportförbud 13 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Dec. | 22 | KK (nr 922) om lån för anskaffande av grästorksanläggningar. Numera gäller KK 7 maj 1954 (nr 311) om statlig garanti för lån för uppförande av lagerhus m. m. för jordbruksändamål . . . . . 101 |
| 1940 | Maj | 17 | Lag (nr 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. Ändrad genom lag 27 mars 1954 (nr 131) . . 32 |
| | Juni | 14 | KK (nr 599) ang. villkor för statsbidrag från anslaget till åtgärder för ökad skogsproduktion i Norrland m. m. 103 |
| | | 21 | K. avlöningsreglemente (nr 652) för fast anställt manskap vid försvarsväsendet (manskapsavlöningsreglementet) . . . . . 197 |
| | Dec. | 20 | KK (nr 1031) ang. vissa begränsningar i förhandlingsrätten för lärare vid folk- och småskolor samt fortsättningsskolor . . . . . 32 |
| | | 20 | Kungl. Maj:ts sjukhusstadga (nr 1045). Numera gäller sjukhusstadgan den 29 okt. 1959 (nr 494) . . . . 176 |
| 1941 | Maj | 23 | Lag om sterilisering. Här förkortad SterL 45, 108 ff, 224, 226 |
| | | 30 | KF (nr 350) ang. skogsvårdsstyrelser . . . . . 62, 192 |
| | Juni | 6 | KK (nr 492) ang. lån från skogsväglånefonden 97, 104 |
| | | 13 | Prisregleringslag (nr 370) . . . . . 27 |
| | | 13 | KK med tillämpningsföreskrifter till lagen d. 23 maj 1941 om sterilisering. Här förkortad SterK 45 f, 111 ff, 224, 226, 263 |
| | | 20 | KF (nr 577) ang. bekämpande av tuberkulos hos nötkreatur . . . . . 106 |
| | | 20 | KK (nr 579) ang. frivilligt bekämpande av tuberkulos hos nötkreatur . . . . . 106 f |
| | | 20 | KK (nr 580) ang. tilläggspris för mjölk från vissa nötkreatursbesättningar . . . . . 107 |
| | | 20 | Allmän poststadga. Utfärdad av Kungl. Generalpoststyrelsen. Jfr SFS 1941: 752 . . . . . 70 |
| | Okt. | 24 | Kungl. Maj:ts cirkulär (nr 833) ang. förändrat pris å statskalendrar, som anskaffas åt vissa ämbetsverk och andra myndigheter . . . . . 61 |
| | Aug. | 30 | KK (nr 720) om beredskapsregister m. m. . . . . 181 |
| | Dec. | 30 | Värnpliktslag (nr 967). Ändrad enligt SFS 1950: 225, 1952: 173 och 1954: 479 . . . . . 147 f |
| | | 30 | Kungl. Maj:ts reglemente (nr 1008) ang. tjänstepension för befattningshavare i statens tjänst (allmänna tjänstepensionsreglementet). Upphävt, jfr SFS 1959: 287 197 |
| | | 30 | Kungl. Maj:ts reglemente (nr 1009) ang. familjepension för efterlevande till befattningshavare i statens tjänst (allmänna familjepensionsreglementet). Upphävt som ovan . . . . . 197, 198 |
| 1942 | Juni | 5 | KK (nr 543) ang. lån från bevattningslånefonden. Upphävd och ersatt genom KK 1955: 213 . . . . . 101 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | 12 | Lag om fornminnen . . . . . 79 f, 85 |
| | | 12 | Lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader 46, 78, 79 f, 83, 84, 252, 256, 263 |
| | | 30 | Prisregleringslag (nr 459). Upphävd . . . 22 ff, 231, 270 |
| | | 30 | Lag (nr 515) om åtgärder mot vanhävd av jordbruk. Upphävd . . . . . 86, 87, 89 |
| | | 30 | Folkskolans avlöningsreglemente (nr 619). Upphävt: SFS 1948: 437 . . . . . 49 |
| | Juli | 18 | Rättegångsbalk. Här förkortad RB . . . 5, 10, 223 f, 240 |
| | | 18 | Folkskolans tjänstepensionsreglemente (nr 699). Nytt reglemente i SFS 1947: 420 . . . . . 189, 198, 199 |
| | | 18 | KK (nr 701) ang. tillämpning i vissa fall av folkskolans tjänste- och familjepensionsreglementen å befattningshavare avgångna med rätt till pension enligt tjänstepensionsreglementet för folkskollärare m. fl. . . . . 197 |
| 1943 | Mars | 26 | KK (nr 135) ang. begränsning av rätten att yrkesmässigt utföra vissa arbeten å motorfordon m. m. . . . . 25 |
| | Juni | 17 | KK (nr 387) ang. bekämpande av smittsam kastning hos nötkreatur . . . . . 107 |
| | | 30 | Lag om allmänna vägar. Här förkortad LAV 78, 83, 128, 225, 249 f, 268 |
| | | 30 | Kungl. Maj:ts stadga (nr 437) ang. behandling av vissa vägfrågor (vägstadga) . . . . . 225 |
| | | 30 | KK (nr 530) ang. statsbidrag till vissa väg- och flottledsbyggnader m. m. . . . . 103 |
| | Nov. | 19 | KK (nr 815) ang. personal i arméns reserver (reservbefälskungörelse för armén) . . . . . 146, 219, 273 |
| | | 19 | KK (nr 816) ang. personal i marinens reserver (reservbefälskungörelse för marinen) . . . . 146, 219, 273 |
| | | 19 | KK (nr 817) ang. personal i flygvapnets reserv (reservbefälskungörelse för flygvapnet) . . . . . 146, 219, 273 |
| | Dec. | 22 | Lag om arrendators förköpsrätt . . . . . 5 |
| | | 31 | Kungl. Maj:ts reglemente (nr 938) för barnmorskestyrelserna . . . . . 190, 193 |
| 1944 | Mars | 24 | Lag om kastrering. Här förkortad KastrL 108 ff, 224, 226 |
| | Maj | 26 | KK med tillämpningsföreskrifter till lagen den 24 mars 1944 om kastrering. Här förkortad KastrK 111 ff, 224, 226, 263 |
| | | 26 | KK (nr 223) ang. manskaps och musikelevers anställning vid krigsmakten. Upphävd . . . . . 187 |
| | Juni | 30 | Hembiträdeslag . . . . . 48 |
| | Juli | 15 | Brandlag . . . . . 128 |
| | | 15 | Civilförsvarslag (nr 536). Numera gäller civilförsvarslag 22 april 1960 (nr 74) . . . . . 79, 128, 264 |
| | Sept. | 14 | Lag om aktiebolag . . . . . 6, 73 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1945 | Juni | 29 | Lag om semester . . . . . 48 |
| | Nov. | 9 | Stadgar för Jordbrukstekniska institutet. Utdrag tryckt i Svensk lagsamling. 12. Lantbruket. S. 580 . . . . 61 |
| | Dec. | 21 | Lag om verkställighet av frihetsstraff m. m. . . . 4, 212 f |
| | | 21 | Lag (nr 805) om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet. Upphävd . . . . . 91, 92 f |
| 1946 | Jan. | 25 | KK (nr 23) med föreskrifter till vägledning för värdering av klövbärande djur och fjäderfä enligt epizootilagen . . . . . 106 |
| | Mars | 15 | KF (nr 81) om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos bin . . . . . 107 |
| | Juni | 21 | Lag om rätt att i mål och ärenden som tillhöra stats- och kommunalmyndighets handläggning insända handlingar med posten m. m. . . . . 12 |
| | | 28 | Kungl. Maj:ts instruktion (nr 412) för nämnden för utgivande av förvaltningsrättsliga publikationer. Ändrad enligt SFS 1948: 664 . . . . . 61, 64 |
| | Okt. | 18 | Kungl. Maj:ts cirkulär (nr 680) till samtliga till statsförvaltningen hörande myndigheter ang. skyldighet att tillhandagå allmänheten med översändande av expeditioner m. m. . . . . 267 |
| | Nov. | 29 | Lag med särskilda bestämmelser om uppfinningar av betydelse för försvaret . . . . . 76 |
| | Dec. | 6 | KK (nr 764) med vissa föreskrifter ang. tillämpningen av lagen den 29 nov. 1946 med särskilda bestämmelser om uppfinningar av betydelse för försvaret . . . . 76 |
| | | 30 | Boställsordning för folkskolans lärare (nr 883) . . . 53 |
| 1947 | Juni | 27 | Lag (nr 275) om kyrkomusiker . . . . . 150 |
| | | 30 | Lag om uppsikt å jordbruk. Här förkortad UppsiktsL 17, 46, 86 ff, 97, 119, 229 f, 270 ff |
| | | 30 | Lag om tvångsinlösen av vanhävdad jordbruksegendom 86 |
| | | 30 | Prisregleringslag (nr 303). Upphävd 16, 22 ff, 231, 270 |
| | | 30 | KK (nr 304) med förordnande jämlikt 1 § prisregleringslagen den 30 juni 1947 (nr 303). Upphävd . . . 23 |
| | | 30 | KK (nr 305) med närmare bestämmelser ang. tillämpning av prisregleringslagen den 30 juni 1947. Upphävd 24 |
| | | 30 | KK (nr 306) ang. allmänt stoppris. Upphävd . . . 23 |
| | | 30 | Lag (nr 324) om kronans förköpsrätt. Upphävd . . 5, 91 |
| | | 30 | Byggnadslag. Här förkortad BL. Ändring enligt SFS 1959: 611 . . . . . 22, 77 f, 80, 83, 249, 268 |
| | | 30 | Byggnadsstadga. Här förkortad BS. Numera gäller byggnadsstadga 30 dec. 1959 (nr 612) . . . . . 47, 80 |
| | | 30 | KK (nr 395) ang. lån från statens lånefond för hästavelns befrämjande. Numera gäller KK 22 maj 1959 (nr 194) med vissa bestämmelser om statligt stöd åt hästaveln . . . . . 101 |

30 KK (nr 429) om statsbidrag till avlöning åt distriktsbarnmorskor. Ändrad genom KK 1955: 481 . . 190, 193
30 KK (nr 673) om hemvärnets organisation och uppgifter m. m. (hemvärnskungörelse) . . 62, 181, 182 ff, 264
Juli 10 KF (nr 378) om viss avgift å mjölk, grädde och ost . . 13
10 KK (nr 394) med allmänna grunder för hushållningssällskaps organisation. Efter ändring omtryckt i SFS 1958: 248 . . . . . 192
26 KF om statlig inkomstskatt . . . . . 253
26 KF om statlig förmögenhetsskatt . . . . . 253
Okt. 24 KK (nr 796) ang. begränsning av rätten att bedriva partihandel med färger, droger och kemikalier. Upphävd . . . . . 25
24 KK (nr 797) ang begränsning av rätten för importör att bedriva viss detaljhandel med färger, droger och kemikalier. Upphävd . . . . . 25
1948 April 16 Kungl. Maj:ts instruktion (nr 165) för fortifikationsförvaltningen . . . . . 62
Maj 21 Skogsvårdslag . . . . . 24, 93 ff, 230 f, 272
21 KK (nr 239) ang. bidrag och lån till vissa skogsförbättrande åtgärder . . . . . 103, 229
21 Kungl. Maj:ts instruktion (nr 282) för statens priskontrollnämnd. Upphävd . . . . . 24
Juni 4 Polisreglemente (nr 332) . . . . . 170
11 KK (nr 342) ang. statligt stöd till jordbrukets yttre och inre rationalisering m. m. Ändrad och omtryckt i SFS 1959: 246 . . . . . 94, 97 ff, 228
17 Lag (nr 329) om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet. Upphävd . . . . . 91
17 Kungl. Maj:ts instruktion (nr 349) för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna. Ändrad enligt nytryck i SFS 1956: 553 . . . . . 13, 92, 98, 101, 227, 268
26 Lag (nr 390) om skyldighet för näringsidkare m. fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap . . . . . 147
26 Kungl. Maj:ts instruktion (nr 552) för riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap . . . . . 61
30 Lag om disciplinstraff för krigsmän. Intagen efter SL 26: 23 . . . . . 182
30 Statens allmänna avlöningsreglemente (nr 436). Här förkortat Saar . . . . 180, 188, 191, 195, 197, 199, 202
30 Avlöningsreglementet för folkskolan (nr 437). Ändrat enligt SFS 1955: 321 . . . . . 53
30 KK (nr 543) med övergångsbestämmelser till statens allmänna avlöningsreglemente (Saar, nr 436) 197, 199, 202
30 KK (nr 561) om civilförsvaret vid järnvägarna . . . 79

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | 30 | KK (nr 562) om civilförsvaret vid statens vattenfallsverk och vissa icke statliga kraftföretag . . . . . 79 |
| | | 30 | KK (nr 563) om civilförsvaret vid televerket . . . . 79 |
| | | 30 | Kungl. Maj:ts reglemente för sjövärnskåren. Tryckt i Svensk lagsamling. 22. Försvaret. S. 774 . . . 181, 264 |
| | Juli | 20 | Kungl. Lantbruksstyrelsens reglemente för Svenska Smörprovningarna. Tryckt i Svensk lagsamling. 12. Lantbruket. S. 495. Upphävt . . . . . 13 |
| | Aug. | 26 | KK (nr 632) ang. pristillägg för mjölk m. m. . . . 13 |
| | Nov. | 19 | KK om innebörden i rättsligt hänseende av begreppen krigsmakten och krigsman. Intagen under SL 26: 21 180 f |
| | Dec. | 3 | Kungl. Maj:ts brev till statens livsmedelskommission ang. bestämmelser i fråga om åtgärder till främjande av ullproduktionen. Tryckt i Svensk lagsamling. 12. Lantbruket. S. 279 . . . . . 13 |
| 1949 | Jan. | 14 | KK (nr 29) om civilförsvaret vid luftfartsverket . . 79 |
| | April | 5 | Kungl. Maj:ts kungörelse (nr 105) angående beslutad ny tryckfrihetsförordning. Här förkortad TF 12, 71, 266 |
| 1949 | Juni | 3 | Lag (nr 314) ang. rätt för Konungen att i vissa fall meddela särskilda bestämmelser om bankaktiebolags kassareserv . . . . . 27 |
| | | 3 | KF (nr 437) om bekämpande av hönstyfus . . . . 107 |
| | | 10 | Föräldrabalk. Här förkortad FB . . 125, 142 f, 185, 259 |
| | | 10 | Vapenförordning . . . . . 264 |
| | | 10 | KF (nr 341) om explosiva varor . . . . . 266 |
| | | 18 | Lag (nr 345) om rätten till arbetstagares uppfinningar 76, 191 |
| 1950 | Maj | 26 | KK (nr 245) ang. lån från jordbrukets lagerhusfond. Numera gäller KK 7 maj 1954 (nr 311) om statlig garanti för uppförande av lagerhus m. m. för jordbruksändamål . . . . . 101 |
| | Juni | 1 | Kungl. Telegrafstyrelsens instruktion för stationerna . 70 |
| | | 2 | KF (nr 261) om ersättning i anledning av kroppsskada, ådragen under militärtjänstgöring (militärersättningsförordning) . . . . . 58, 147 |
| | | 2 | Kungl. Maj:ts kyrkomusikerstadga (nr 375). Ändrad enligt nytryck i SFS 1958: 369 3, 6, 52, 62, 150 ff, 161, 177 |
| | | 10 | Kungl. Skolöverstyrelsens cirkulär ang. ansökningshandlingar till tjänster m. m. Nr 123. Tryckt i Aktuellt från Skolöverstyrelsen 1950: 13 . . . . . 168 |
| | | 16 | KK (nr 334) med tillämpningsföreskrifter till militärersättningsförordningen den 2 juni 1950 (nr 261) . . 181 |
| | | 22 | KK (nr 404) om vad som skall iakttagas vid beredskapstillstånd m. m. (beredskapskungörelse) . . . . 180 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | 29 | KK (nr 438) med förordnanden jämlikt 1 § förordningen den 20 juni 1941 (nr 577) ang. bekämpande av tuberkulos hos nötkreatur. Numera gäller förordnande för hela riket enligt SFS 1958: 321 . . . . . 106 |
| | Aug. | 10 | KK (nr 483) med förordnande jämlikt lagen den 3 juni 1949 (nr 314) ang. rätt för Konungen att i vissa fall meddela särskilda bestämmelser om bankaktiebolags kassareserv . . . . . 27 |
| | Okt. | 13 | Kungl. Maj:ts cirkulär (nr 522) till statsmyndigheterna ang. samarbetsorgan inom den civila statsförvaltningen 145 |
| | | 13 | KK (nr 530) ang. befrämjande i allmänhet av nötboskapsaveln. Upphävd genom KK 16 maj 1958 (nr 241) om stambokföring av nötboskap . . . . . 102 |
| 1951 | Maj | 25 | Lag (nr 305) om tillfälliga bostäder vid skogs- och flottningsarbete m. m. (skogsförläggningslag) . . . . . 248 |
| | Juni | 1 | Lag om ekonomiska föreningar . . . . . 6, 73 |
| | | 8 | KK (nr 369) om stödlån till jordbrukare. Ändrad enligt KK 1958: 251 . . . . . 101, 104 |
| | | 15 | KK (nr 497) ang. väg- och vattenbyggnadskåren 146, 219, 273 |
| | | 22 | KK (nr 490) med förordnanden jämlikt 10 och 15 §§ kungörelsen den 17 juni 1943 (nr 387) ang. bekämpande av smittsam kastning hos nötkreatur. Numera gäller förordnande för hela riket enligt SFS 1953: 501 107 |
| | Dec. | 14 | KK (nr 766) om stödlån till jordbrukare som lidit skada genom svartrost m. m. Ändrad enligt KK 1958: 252 . . 104 |
| 1952 | Mars | 14 | KK (nr 65) om löner till vissa statsanställda m. fl. under år 1952 . . . . . 284 |
| | | 14 | KK (nr 67) med tillämpningsföreskrifter till kungörelsen den 14 mars 1952 (nr 65) om löner till vissa statsanställda m. fl. under år 1952, m. m. . . . . 284 f |
| | Maj | 23 | KK (nr 224) om ändrad lydelse av 2 och 3 §§ kungörelsen den 14 mars 1952 (nr 67) med tillämpningsföreskrifter till kungörelsen samma dag (nr 65) om löner till vissa statsanställda m. fl. under år 1952, m. m. . . 285 |
| | | 30 | Strandlag . . . . . 80 |
| | Juni | 6 | KF med bestämmelser om begränsning av skatt i vissa fall . . . . . 254 |
| | | 6 | KK (nr 496) om upphandling och arbeten för statens behov m. m. (1952 års upphandlingskungörelse). Här förkortad UpphK . . . . . 68 ff, 268 |
| | Nov. | 14 | Kungl. Maj:ts brev med bestämmelser för genomförande av ny underbefälsorganisation vid armén. Tryckt i Tjänstemeddelanden rörande lantförsvaret. A s. 213 184, 264 |
| | | 21 | Naturskyddslag. Här förkortad NaturskyddsL 78, 79 ff, 249, 268 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Dec. | 19 | KK (nr 764) om stödlån till jordbrukare. Ändrad enligt KK 1958: 253 . . . . . 104 |
| | | 19 | Reglemente för Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg. Tryckt i Statens jordbruksnämnds cirkulär 1953: 9 . . . . . 13 |
| | | 30 | KK med närmare bestämmelser rörande tillämpningen av naturskyddslagen. Här förkortad NaturskyddsK 46, 63 f, 81 f, 254, 256 f, 267 |
| 1953 | Juni | 5 | Uppbördsförordning . . . . . 214 |
| | | 5 | Kungl. Maj:ts brev med bestämmelser för genomförande av ny underbefälsorganisation vid kustartilleriet m. m. Ändring 29 jan. 1954. Tryckta i Tjänstemeddelanden rörande sjöförsvaret 1953 A s. 187 resp. 1954 A s. 37 184, 264 |
| | Okt. | 16 | KK (nr 628) med vissa föreskrifter ang. tillämpningen av uppbördsförordningen den 5 juni 1953 (nr 272) . . 214 |
| | | 30 | Kungl. Maj:ts instruktion (nr 641) för telestyrelsen . . 180 |
| | Dec. | 18 | Kommunallag (nr 753). Här förkortad KL 62, 65, 215 f |
| 1954 | Maj | 14 | Polislönereglemente (nr 226) . . . . . 170 f |
| | | 14 | Landstingslag (nr 319) . . . . . 62 |
| | | 26 | Rusdrycksförsäljningsförordning . . . . . 65 |
| | Juli | 27 | Lag om nykterhetsvård. Här förkortad NvL 4, 6, 120, 128, 259 |
| | Dec. | 10 | KK (nr 723) om stödlån till jordbrukare. Ändrad enligt KK 1958: 254 . . . . . 104 |
| 1955 | Juni | 3 | Lag om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet (jordförvärvslag) 5, 91 ff, 128, 174, 229 f, 251, 270 ff |
| | | 3 | Lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar . . 215 |
| | | | KF (nr 350) om distriktsbarnmorskor . . . . . 190 |
| | Nov. | 25 | KK (nr 593) om stödlån till jordbrukare. Ändrad enligt KK 1958: 255 . . . . . 104 |
| 1956 | Jan. | 4 | Lag om socialhjälp . . . . . 45, 46, 141 f, 226 |
| | Juni | 1 | Allmän prisregleringslag . . . . . 23 ff, 231, 270 |
| | | 1 | KK (nr 378) ang. rekrytering av underbefäl på aktiv stat vid försvaret m. m. . . . . 184 ff, 264 |
| | Okt. | 19 | KK (nr 515) om upphävande av kungörelsen den 30 juni 1947 (nr 304) med förordnande jämlikt 1 § prisregleringslagen den 30 juni 1947 (nr 303) m. m. . . . . 23 |
| | Dec. | 21 | Skolstyrelselag (nr 614) . . . . . 8, 159 |
| | | 21 | KK (nr 616) om inrättande av länsskolnämnder . . 160 |
| 1957 | Maj | 24 | Instruktion för riksdagens ombudsmän. SFS nr 165 73, 191 |
| | | 31 | Lag (nr 259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. . . . . 216 |
| | | 31 | Statens löneförordning (nr 228) . . . . 144, 195 f, 216 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Juli | 29 | Kungl. Maj:ts instruktion (nr 532) för arbetsmarknadsstyrelsen . . . . . 61 |
| | Okt. | 25 | Lag (nr 577) om prästval . . . . . 3, 6, 152 ff, 167 |
| | Dec. | 13 | KK (nr 650) om stödlån till jordbrukare. Ändrad enligt KK 1958: 256 . . . . . 104 |
| 1958 | April | 11 | Kungl. Maj:ts instruktion (nr 266) för rikets allmänna kartverk och kartverkskommissionen . . . . . 61 |
| | Maj | 16 | KK (nr 251) ang. ändring i kungörelsen den 8 juni 1951 (nr 369) om stödlån till jordbrukare 104, 227 f, 272 |
| | | 16 | KK:na nr 252—256 med motsvarande ändring i KK:na resp. 1951: 766, 1952: 764, 1954: 723, 1955: 593 och 1957: 650 . . . . . 104, 227, 272 |
| | | 23 | Kungl. Maj:ts stadga (nr 261) om prästval . . 150, 152 ff |
| | | 23 | Kungl. Maj:ts instruktion (nr 279) för länsskolnämnderna . . . . . 160 |
| | | 23 | KK (nr 280) om överflyttande å länsskolnämnd av de uppgifter, som tillkomma folkskolinspektör . . . . 160 |
| | | 23 | KK (nr 336) med särskilda bestämmelser om tidsbegränsad stiftsbundenhet för präst . . . . . 152 f |
| | | 23 | Allmän skolstadga (nr 387) 3 f, 6, 8, 47, 150, 152, 159 ff, 166, 241 |
| | | 23 | Kungl. Maj:ts stadga (nr 399) för folkskolor, fortsättningsskolor och försöksskolor (folkskolestadga) 8, 47, 52 |
| | | 30 | KK (nr 366) om ändring i avlöningsreglementet för övningslärare 9 juni 1950 (nr 386) . . . . . 51 f |
| | Juni | 18 | Skolöverstyrelsens kungörelse (nr 383) ang. rikets indelning i skolinspektionsområden . . . . . 8 |
| | | 30 | Kungl. Maj:ts stadga (nr 427) för folkskoleseminarierna. Här förkortad FolksksemSt . . . . . 3, 160, 161 |
| | Dec. | 12 | Ärvdabalk . . . . . 5, 48, 248 |
| 1959 | April | 17 | Sjukhuslag (nr 112) . . . . . 164 |
| | Maj | 28 | Statens allmänna tjänstepensionsreglemente (nr 287) . 195 |
| | Dec. | 30 | Kungl. Maj:ts byggnadsstadga (nr 612) . . . . . jfr 80 |
| 1960 | April | 22 | Civilförsvarslag (nr 74) . . . . . 79, 181, 264 |
| | | 29 | Lag (nr 97) om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslag) . . . . . 124, 133 |


Följande utländska författningar redovisas alfabetiskt efter staten i fråga.


*Dansk* Lov Nr. 171 af 16. Maj 1934 om Foranstaltninger vedrørende aandssvage. Här s. . . . . 117

*Dansk* Lov Nr. 176 af 11. Maj 1935 om Adgang til Sterilisation og Kastration . . . . . 117

*Finlands* Regeringsform, dat. 17 juli 1919 . . . . . 165

*Frankrikes* Code civil (21 mars 1804). Code civil de l'union française. Édition Camerlynck. Paris 1950 . . . . . 67, 251

*Schweizisk* skattelagstiftning: den schweiziska förbundsdagens beslut 22 dec. 1915 . . . . . 211

*Tyskland:* Preussische Gewerbesteuerverordnung von 1926/27 . . . . 211

*Konvention* den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Ratificerad av Sverige den 11 januari 1952; ratifikationsinstrumentet deponerat i Strasbourg den 4 februari 1952. (Konventionen återfinnes i *Robert Malmgren,* Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Sjunde upplagan utgiven av Erik Fahlbeck och Halvar G. F. Sundberg. Stockholm 1957.) . . . . . 209

# RÄTTSFALLSREGISTER


ADD:
1939 nr 24 ..... 194
FT:
1951 s. 38 (nr 7) ..... 77
1952 s. 334 (nr 10) ..... 171, 172
s. 335 (nr 11) .... 172, 217 f
1954 s. 230 (nr 9) ..... 172
JK, Finlands:
1925 nr 1322 ..... 166
JO:
1945 s. 118 .. 17, 88, 119, 220, 250
1947 s. 189 .... 17, 114 ff, 122, 220
1955 s. 281 ..... 13, 92
1958 s. 182 ..... 135
s. 268 ..... 95, 231, 250
1959 s. 421 ..... 77
KÅ II:
1926 s. 27 ..... 143
1934 s. 28 ..... 139, 140
1944 s. 39 ..... 139
1945 s. 25 ..... 137
MO:
1939 s. 256 ..... 73
s. 259 ..... 73
1940 s. 188 ..... 73
akt nr 474 ..... 182
1942 s. 150 ..... 73
1943 s. 186 ..... 73
1944 s. 296 ..... 72
1945 s. 329 ..... 72
1946 s. 280 .... 183, 187, 189, 219
1946 s. 308 ..... 72
1950 s. 320 ..... 188 f, 219
1954 akt nr 483 ..... 182
N:
1864 s. 559 ..... 44
1865 s. 513 ..... 44
1865 s. 700 ..... 44
NJA:
1880 s. 342 ..... 44
1901 s. 337 ..... 44
1903 s. 255 ..... 224
s. 388 ..... 44
1913 s. 145 ..... 193
1915 s. 385 ..... 234
1916 s. 613 ..... 86
1918 s. 334 ..... 193
1919 s. 280 ..... 261
1920 s. 140 ..... 246
1921 s. 39 ..... 143
s. 446 (II) ..... 261
1923 s. 505 ..... 224
1924 s. 293 ..... 143
1926 s. 250 ..... 5
1928 s. 88 ..... 195
1929 B 119 ..... 193
1930 s. 386 ..... 63
s. 403 ..... 63
1931 s. 181 ..... 123, 241
1932 s. 91 ..... 142, 227
1934 s. 263 ..... 261
1937 s. 148 ..... 43
1938 s. 171 ..... 261
s. 279 ..... 193
1940 s. 10 ..... 141
s. 406 ..... 86
1942 s. 251 ..... 63
1943 s. 26 ..... 193
s. 428 ..... 193
s. 522 ..... 193
1944 s. 489 ..... 234
s. 542 ..... 90
1945 s. 267 ..... 241
1946 s. 731 2, 195, 198 ff, 202 ff, 207, 218, 221
1947 s. 308 ..... 196

1948 s. 717 ..... 196
1949 s. 229 ..... 137, 185
1950 s. 529 ..... 94
1951 s. 297 ..... 215
1952 s. 47 ..... 216
s. 141 ..... 62
1954 s. 532 ..... 196
1955 s. 405 ..... 170, 189
s. 555 ..... 234
1957 s. 272 ..... 223, 274
1959 s. 238 ..... 214
s. 385 ..... 27
s. 478 ..... 196

RÅ:

1911 ref. 18 ..... 162, 177
1915 F 191 ..... 2, 237 f
1918 ref. 23 ..... 242
1920 E 114 ..... 244
1921 Fi 619 ..... 244
1922 H 76 ..... 2, 237 f
1925 ref. 30 ..... 245
E 86 ..... 245
H 55 ..... 236
1926 E 36 ..... 242
1927 ref. 4 ..... 189
ref. 52 ..... 126
H 4 ..... 236
1928 ref. 50 ..... 177, 241, 260
S 111 ..... 133
1929 S 230 ..... 130
1931 S 56 ..... 130
S 89 ..... 128
E 13 ..... 242
E 219 ..... 162, 177
1932 S 39 ..... 127, 131, 133
S 42 ..... 126
S 348 ..... 127, 131
E 57 ..... 244
E 135 ..... 244
E 171 ..... 244
1933 ref. 32 ..... 245
ref. 38 ..... 225
E 65 ..... 244
E 74 ..... 244
E 124 ..... 244, 245
1934 ref. 6 ..... 235, 236
ref. 65 .. 2, 251, 257 f, 262, 265
S 52 ..... 128
S 157 ..... 126
S 383 127, 128, 131, 133, 221
1935 ref. 23 ..... 134, 221
ref. 52 ..... 260, 261
S 174 ..... 177, 260, 262
E 7 ..... 262
E 475 ..... 262
1936 S 66 ..... 122
1937 ref. 12 ..... 245
E 117 ..... 162, 241
E 118 ..... 162
H 25 ..... 244
1938 S 372 ..... 126
K 115 ..... 261
E 96 ..... 244
1939 ref. 25 II ..... 72
E 26 ..... 2, 242
H 22 ..... 244
1940 ref. 5 ..... 235, 236
ref. 18 ..... 141
ref. 40 ..... 125
H 5 och 6 ..... 2, 237 f
H 32 ..... 232, 239 f
1941 ref. 8 ..... 261
S 128 ..... 133
S 342 ..... 245
S 346 ..... 182
S 479—485 ..... 245
E 5 ..... 256, 260
E 34 ..... 244
1941 E 52 ..... 49
1942 ref. 25 ..... 194
E 97 ..... 242
1943 ref. 54 ..... 2, 126, 128, 133
S 251 ..... 133
S 541 ..... 127, 128, 131
E 37 ..... 49
E 113 ..... 49
1944 ref. 16 ..... 49 ff, 57
ref. 22 ..... 260
ref. 36 ..... 133
S 351 ..... 133
H 73 ..... 236

1945 S 44 ... 261
S 307 ... 135
S 313 128, 131, 132, 134, 221
S 358 ... 130
E 83 ... 53
1946 ref. 6 ... 193
S 423 .... 17, 131 f, 220, 221
S 424 ... 126
E 46 ... 244
E 76 ... 245
E 89 ... 256
H 93 ... 236
1947 S 295 ... 127, 129
E 36 ... 245
E 44 ... 256
1948 ref. 4 .... 127, 129, 130, 221
S 52 ... 133
Fi 752 ... 195, 198, 202
H 38 ... 236
I 23 ... 244, 246
I 184 ... 261
1949 S 36 ... 129
S 56 ... 133
Jo 78 ... 261
1950 ref. 20 .... 135 f, 137, 138, 222
ref. 23 ... 72
S 40 ... 127, 130
1951 K 41 ... 261
K 144 ... 245
1952 ref. 6 ... 49
K 128 ... 261
Fi 142 ... 2, 242 ff, 254
E 15 och 16 ... 85
E 47 och 48 ... 49
1953 ref. 14 ... 192
S 39 ... 129, 133
E 94 ... 162, 167, 177
1955 ref. 33 ... 166
1956 S 7 ... 127, 130
S 13 ... 127
1957 ref. 8 ... 52
1958 ref. 32 ... 282
I 102 och 103 ... 283

SM:
1944 s. 68 I ... 130
s. 68 II ... 132, 220

SvJT:
1943 rf s. 12 ... 224

TBU:
1928 s. 180 ... 133

PRIS 29 KRONOR